

Skýrsla nr. C17:04
Kostnaður vegna alþjónustu í
póstflutningum

júní 2017

HAGFRÆÐISTOFNUN



HÁSKÓLI ÍSLANDS

Hagfræðistofnun Háskóla Íslands
Odda v/Sturlugötu
Sími: 525-5284
Heimasíða: www.hhi.hi.is
Tölvufang: ioes@hi.is

Skýrsla nr. C17:04
Kostnaður vegna alþjónustu í pósthlutningum
júni 2017

Formáli

Í lok nóvember 2016 óskaði Innanríkisráðuneytið eftir því að Hagfræðistofnun mæti kostnað við alþjónustu í póstflutningum. Meta skyldi kostnað miðað við þrjár sviðsmyndir. Sú fyrsta felst í óbreyttri þjónustu, en það þýðir meðal annars að A-póstur sé almennt borinn út daginn eftir að hann er lagður í póst hér á landi. Næsta sviðsmynd er danska leiðin, sem kölluð er. Hún felst í því að almennur póstur er borinn út tvisvar í viku auk þess sem boðin er hraðþjónusta sem er mun dýrari. Þriðja leiðin er að borið sé út einu sinni í viku, auk hraðþjónustu. Að auki skyldi stofnunin skoða aðrar leiðir í póstflutningum. Við Anna Guðrún Ragnarsdóttir hagfræðingur höfum einkum unnið að skýrslunni. Sérstakar þakkir fá Ingimundur Sigurpálsson, Helga Sigríður Böðvarsdóttir og Sólveig Þrastardóttir hjá Íslandspósti og Hannes Hannesson hjá Póstdreifingu fyrir svör við fjölmörgum fyrirspurnum um póstmarkaðinn. Þá eru starfsmönnum Póst og fjarskiptastofnunar þakkaðar gagnlegar ábendingar.

Reykjavík, 1. júní 2017,
Sigurður Jóhannesson,
forstöðumaður Hagfræðistofnunar.

PS. Fjarlægðar hafa verið úr þessu eintaki skýrslunnar upplýsingar runnar frá Íslandspósti og ályktanir af þeim sem fyrirtækið óskaði eftir að yrðu ekki birtar.

Efnisyfirlit

Formáli.....	2
Ágrip.....	4
Inngangur.....	6
Alþjónusta.....	7
Alþjónustukostnaður og alþjónustubyrði	8
Útboð á opinberri þjónustu	9
Breytingar á reglum um póstflutninga á Evrópska efnahagssvæðinu	9
Póstþjónusta í Evrópusambandinu	10
Sænsk póstþjónusta	12
Norska póstþjónustan.....	12
Dönsk póstþjónusta.....	14
Breytingar á danskri póstþjónustu 2016	15
Ályktanir af reynslu grannlanda.....	16
Alþjónustuskylda á Íslandi.....	17
Einkaréttur á póstþjónustu	18
Mat á alþjónustubyrði á Íslandi	18
Mat Íslandspósts á alþjónustubyrði	18
Ágreiningur Póst- og fjarskiptastofnunar og Íslandspósts	20
Mat Hagfræðistofnunar.....	23
Fyrsta sviðsmynd: Óbreytt ástand.....	24
Önnur sviðsmynd – danska kerfið	32
Þriðja sviðsmynd – almennur póstur borinn út einu sinni í viku.....	32
Útboð á póstþjónustu	33
Þörf fyrir A-póst.....	33
Niðurstöður	33
Heimildaskrá	35

Ágrip

Víða um heim hefur einkaréttur á póstflutningum verið afnuminn á undanförunum áratugum. Evrópusambandið gaf fyrst út tilskipun sem miðaði í þessa átt árið 1997 og seinna 2002 og 2008. Samkvæmt síðustu tilskipuninni skyldi allur einkaréttur í póstpjónustu afnuminn í sambandinu fyrir árslok 2012. Jafnframt er kveðið á um grunnþjónustu eða *alþjónustu* í póstflutningum, sem þjóða skal almenningi á sanngjörnu verði. Alþjónusta er skilgreind í tilskipuninni. Þar segir meðal annars að pósti skuli safnað að minnsta kosti fimm sinnum í viku, og honum dreift jafnoft. Fram kemur hvað hver tegund af póstsendingum má vera lengi á leiðinni. Reglurnar gilda jafnt um allt land, nema sérstaklega standi á. Stjórnvöld í hverju landi eiga að tilnefna eitt fyrirtæki eða fleiri til þess að veita alþjónustu. Hér á landi hefur Íslandspósti verið falið þetta verkefni. Bæta má kostnað af alþjónustu úr ríkissjóði. Kostnaðarbyrðin skal þá reiknuð sem munur á hreinum kostnaði með alþjónustuskyldu og án hennar.

En á sama tíma og þessar breytingar hafa gengið yfir hefur dregið mikið úr bréfasendingum. Aðgangur er orðinn greiðari að alls kyns samskiptum gegnum net, síma og tölvur og þessar leiðir hafa leyst bréf af hólmi. Póstþjónusta er mismikið notuð frá einu landi til annars. Hér á landi og víðar minnkaði þörf fyrir bréfasendingar eftir að rafskeyti fengu að flestu leyti sömu þýðingu og bréf gagnvart lögum. Eftir því sem sendibréfum fækkar verður dýrara að senda hvert bréf. Kostnaður við að halda uppi alþjónustu vex því um leið og eftirspurnin minnkar.

Hér á landi eru tvær gerðir bréfasendinga mikilvægastar. Þetta eru A-póstur, sem bera á út innanlands daginn eftir að hann er lagður í póst, og B-póstur, sem er borinn út innan þriggja daga. Í fyrra var slakað á kröfum um alþjónustu í sveitum og er póstur þar aðeins borinn út annan hvern dag.

Íslandspóstur reiknaði út kostnað sinn af alþjónustu fyrir árið 2013 og komst að þeirri niðurstöðu að hún kostaði hann 1.192 milljónir króna á ári. Samkvæmt þessu leggur alþjónusta miklu þyngri byrðar á Íslandspóst en systurfyrirtæki hans í grannlöndunum. Póst- og fjarskiptastofnun telur kostnaðinn mun minni.

Hagfræðistofnun var falið að reikna kostnað af nokkrum afbrigðum af alþjónustu. Í fyrsta lagi skyldi miðað við óbreyttar reglur. Í öðru átti að skoða dönsku leiðina, sem kölluð er, en þá er farið með bréf í hús tvisvar í viku, auk þess sem dýr hraðþjónusta er í boði. Í þriðja lagi var stofnuninni falið að skoða kostnað við að almennur póstur væri borinn út einu sinni í viku, auk hraðþjónustu. Að síðustu skyldi stofnunin skoða aðrar leiðir.

Hagfræðistofnun hefur ekki beinan aðgang að kostnaðarlíkönunum fyrir póstpjónustu, sem nýta má til þess að meta byrði af alþjónustu, en styðst við einkum við þessar vísbendingar:

- Greinargerðir Íslandspósts og Póst- og fjarskiptastofnunar, þar sem meðal annars er byggt á niðurstöðum úr kostnaðarlíkani Íslandspósts.
- Ársreikninga Íslandspósts, einkum starfspáttagreiningu í ársreikningi 2015.
- Samtöl við stjórnendur Íslandspósts og Póstdreifingar.
- Skrifleg svör Íslandspósts og Póstdreifingar við fyrirspurnum Hagfræðistofnunar.
- Reynslu grannþjóða.

Ef marka má áform Póstdreifingar eru markaðsforsendur fyrir allri póstpjónustu sem kveðið er á um í reglum um alþjónustu hér á landi, nema ef til vill dreifingu A-pósts og póstdreifingu í sveitum, þar sem 5% landsmanna eiga heima. Að auki hefur Íslandspóstur fjárútlát af ókeypis þjónustu við blinda og ýmsu öðru smálegu sem honum ber að sinna samkvæmt alþjónustureglum. Athuginin, sem lýst er hér á eftir, bendir til þess að aðalkostnaðarliðirnir séu tveir. Fyrri stóri kostnaðarliðurinn er kvöð um að dreifa A-pósti. Mat Hagfræðistofnunar er

að tap Íslandspósts af dreifingu A-pósts og póstpjónustu, sem er nátengd henni, kunni að verða nálægt 125 milljónum króna á ári að óbreyttum reglum. Einkum ber þar tvennt til. Í fyrsta lagi er hér gert ráð fyrir heldur meiri fjármagnskostnaði en Íslandspóstur reiknar með og í öðru lagi gerir samdráttur í markaðshlutdeild Íslandspósts eftir að samkeppni er leyfð það að verkum að dýrara verður að fara með hvert bréf. Hægt væri að jafna hallann, að minnsta kosti að töluverðum hluta, með því að hækka burðargjöld á A-pósti. Hinn stóri kostnaðarliðurinn af alþjónustu er póstdreifing í sveitum. Hún kostar sennilega ríflega 300 milljónum króna á ári meira en dreifing pósts annars staðar á landsbyggðinni. Ef til vill væri hægt að draga úr þessum kostnaði með því að nýta aðrar ferðir sem gefast um sveitirnar. Að viðbættum kostnaði vegna flutninga fyrir blinda og fleira gæti alþjónustubyrðin farið í um 450 milljónir króna á ári.

Ef danska leiðin er farin verður aðeins alþjónustubyrði af dreifingu pósts í sveitum. Hún gæti orðið 250 milljónir króna á ári eða ríflega það. Kostnaðurinn minnkar í um 120 milljónir ef almennur póstur er aðeins borinn út einu sinni í viku.

Eins og fram hefur komið fækkar bréfasendingum nokkuð hratt. En á árunum 2013 til 2015 tókst Íslandspósti að viðhalda tekjum sínum með því að hækka burðargjöld meira en nam verðbólgu. Þá fjölga pökkum. Frá 2015 til 2016 jukust rekstrartekjur Íslandspósts um 10% umfram verðbólgu. Engu að síður er fækkun bréfa áhyggjuefni fyrir fyrirtækið. Eftir því sem þörf minnkar fyrir póstpjónustu verður sú spurning áleitnari hvort hundruðum milljóna króna úr ríkissjóði á ári er betur varið í stuðning við hana en það til dæmis að bæta net- eða símasamband í afskekktum byggðum.

Annar vandi sem fylgir því að ríki standi undir byrði af alþjónustu, á þann hátt sem tíðkast, er að hvöt til hagræðingar vill verða lítil þegar ríkið borgar reikninginn. Komast mætti hjá þessu með því að bjóða alþjónustuskylduna út í áföngum. Almannaþjónusta hefur víða verið boðin út, meðal annars hér á landi. Reynslan virðist vera góð. Ekki verður séð að neitt mæli gegn því að þessi leið verði reynd í póstpjónustu.

Inngangur

Lengi vel var pósthjónusta í flestum löndum í höndum ríkisfyrirtækja, sem höfðu ein rétt á að vinna á sínu sviði. Litið var á póst, síma og veitur sem náttúrlegar einkasölur þar sem samkeppni yrði aðeins til trafala. Ekki virðist hafa verið hugað að mikilsháttar breytingum á pósthjónustu fyrr en seint á 20. öld. En á 9. áratugnum fóru einkarekin hraðpóstfyrirtæki að bjóða hjónustu sína víða á Vesturlöndum og á 10. áratugnum fékk pósturinn harða samkeppni með netinu. Þeirri skoðun jókst fylgi að leyfa ætti samkeppni á þessu sviði og rekstur pósthfyrirtækja í almenningseigu var endurskoðaður. Sænskur pósthmarkaður var alveg opnaður fyrir samkeppni árið 1993. Í Hollandi og Þýskalandi seldi ríkið pósthfyrirtæki sín. Í Svíþjóð hélst pósturinn í ríkiseigu en reksturinn færðist í átt til þess sem gerist á frjálsum markaði. Mjög víða hafa áþekkar breytingar orðið á opinberum pósthfyrirtækjum. Framleiðni í pósthjónustu hefur aukist mikið í kjölfar breytinganna. Sænski pósturinn (Posten) er oft nefndur sem dæmi um það hve opinber fyrirtæki geta haft gott af samkeppni og breyttu rekstrarformi. Þýski pósturinn (Deutsche Post) hefur líka tekið stakkaskiptum. Hann er nú að meirihluta í einkaeigu og starfar í mörgum löndum (Crew, Kleindorfer og Campbell, 2008a). Evrópusambandið sendi frá sér tilskipanir um pósthjónustu árið 1997, 2002 og 2008. Pósthmarkaður í sambandinu var opnaður fyrir samkeppni í nokkrum áföngum, en jafnframt skilgreindi sambandið grunnpósthjónustu, eða alþjónustu, sem bjóða ætti almenningi á sanngjörnu verði. Víðast hvar var gömlum ríkispósthfyrirtækjum falið að sjá um alþjónustuna. Oftast hefur þeim verið greitt af skattfé fyrir að sinna henni, en þó ekki alls staðar.

Breytingar á rekstri pósthfyrirtækja í ríkiseigu í átt að því sem gerist í einkafyrirtækjum, sala þessara fyrirtækja úr ríkiseign og aukin samkeppni á pósthmarkaði hafa víðast hvar orðið til þess að draga úr kostnaði við pósthflutninga. Í Hollandi lækkuðu burðargjöld á einkabréfum sem senda átti innanlands um 20% að raungildi frá 1989-2005. Í Þýskalandi lækkuðu gjöldin um 21%, en í Svíþjóð hækkuðu þau um tæp 30% að raungildi frá 1995 til 2005 (Crew, Kleindorfer og Campbell, 2008b).

Undanfarin ár hefur bréfasendingum fækkað mikið víða um heim. Flestir eiga nú samskipti gegnum tölvur eða síma. Víða eru innheimtubréf og önnur mikilvæg skjöl áfram send með pósti, en hér á landi minnkaði þörf fyrir slíkar bréfasendingar eftir að rafpóstur fór að hafa svipað gildi gagnvart lögum og hefðbundnari bréf (sjá til dæmis lög um breytingu á lögum nr. 2/1995, um hlutafélög með síðari breytingum, nr. 89, 2006). Á móti fækkun bréfa kemur að pakkasendingum hefur fjölgað mikið undanfarin ár, ekki síst með netverslun.

Pósthjónustan hefur brugðist á ýmsan hátt við fækkun bréfa. Víða hefur hefðbundnum pósthúsum fækkað, en hjónustan er þess í stað veitt í verslunum. Athugun sem gerð var fyrir nokkrum árum bendir til þess að pósthmagn breytist ekki þegar pósthúsum er lokað. Náið samhengi er hins vegar með pósthmagni og landsframleiðslu. Framleiðsluteygni pósthmagns er á bilinu frá 0,4 til rúmlega 1 samkvæmt nýlegum athugunum. Það þýðir að þegar landsframleiðsla eykst um 1% fjölga póstsendingum um frá 0,4% til ríflega 1%. Samkvæmt nýlegri yfirlitgrein er verðteygni í pósthjónustu á bilinu frá -0,2 til -0,8. Með öðrum orðum minnkar pósthmagn um 0,2 til 0,8% þegar burðargjöld hækka um 1%. Þá hefur það verið staðfest í rannsóknum, og kemur ekki á óvart, að póstsendingum fækkaði þegar tölvusamskipti komu til sögunnar (Buser, Jaag og Trinker, 2008). Samkvæmt annarri heimild er eftirspurn heimila eftir pósthjónustu ekki eins viðkvæm fyrir breytingum á burðargjaldi og eftirspurn

fyrirtækja. Eftirspurnarteygni heimila er samkvæmt þessari athugun -0,2, en hjá fyrirtækjum er hún -0,6. Þetta þýðir að þegar burðargjald hækkar um 1% senda heimili 0,2% minna af pósti, en fyrirtæki 0,6% minna (Crew, d'Alcantara, Kleindorfer, Claeys og Kuypers, 2008). Þessar niðurstöður þýða að tekjur póstoffyrirtækja aukast þegar burðargjöld hækka. Reynsla Íslendinga frá nýliðnum árum er í samræmi við þetta.

Hér verður sjónum beint að einni hlið þeirra breytinga sem orðið hafa á póstpjónustu á nýliðnum árum: Alþjónustunni og verðlagningu hennar. Fyrst verður rætt almennt um alþjónustu í póstflutningum. Síðan verður fjallað stuttlega um útboð á opinberri þjónustu. Í nokkrum köflum er rætt um póstpjónustu í öðrum Evrópulöndum. Þá er lýst deilum Íslandspóstis og Póst- og fjarskiptastofnunar um kostnað af alþjónustuskyldu. Að síðustu er fjallað um mat Hagfræðistofnunar á kostnaði af alþjónustu.

Alþjónusta

Stjórnvöld vilja oftast tryggja grunnpóstpjónustu, eða alþjónustu, um líkt leyti og opnað er fyrir samkeppni í póstflutningum. Þau setja lágmark um hvað pósti skuli safnað oft í viku og hve títt á að bera hann út, jafnt í þéttbýli og strjálbýli. Þá er tiltekið hvað forgangspóstur má vera lengi á leiðinni og leiðbeiningar gefnar um hvað þjónustan má kosta. Oft er farið fram á að sama póstburðargjald gildi fyrir allar sendingar innanlands. Þegar aðeins eitt fyrirtæki sér um póstflutninga þarf ríkið ekki endilega að borga með alþjónustu. Einkasali getur nýtt afgang af einni tegund póstflutninga til þess að standa undir tapi af annarri. Þetta breytist þegar opnað er fyrir samkeppni. Þá geta þau fyrirtæki, sem ekki hafa alþjónustu með höndum, boðið lágt verð á þeim sendingum sem hagnaður er á. Þau „fleyta rjómann“ af starfsemi. Um leið verður mikilvægara að alþjónustubyrðin sé jöfnuð með framlagi úr ríkissjóði (Panzar, 2008).

Áður en lengra er haldið er rétt að spyrja: Hvers vegna reynir hið opinbera að tryggja grunnpóstpjónustu? Ýmis rök eru færð fyrir því. Frá hagfræðilegu sjónarmiði eru það góð rök, að án slíkra krafna falli niður starfsemi, sem standi undir kostnaði frá sjónarhorni samfélagsins, en skili þeim ekki endilega hagnaði sem lætur hana í té. Ekki er víst að sá sem býður póstpjónustu fái allan samfélagsarð af því að víkka þjónustuna út. Til dæmis kann það að vera nokkurs virði að hægt sé að senda bréf hvert á land sem er – jafnvel í augum þeirra sem ekki nýta sér þá þjónustu. En ekki má ganga að því sem vísu að ríkið fari fram á alþjónustu. Áður en afstaða er tekin til þess þarf til dæmis að liggja ljóst fyrir hvað gerist ef engar slíkar kröfur eru gerðar (Panzar, 2008).

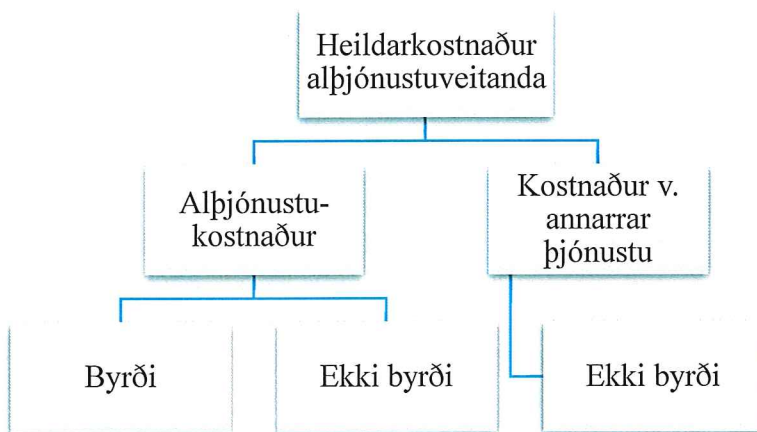
Hrun í bréfasendingum með tilkomu tölvusamskipta hefur tvenns konar áhrif á alþjónustu. Hún verður dýrari en áður, en jafnframt minnkar þörfin fyrir hana. Sums staðar hefur verið dregið úr kröfum um alþjónustu undanfarin ár.

Alþjónustuskylda í grannlöndum Íslendinga hvílir jafnan á gamalgrónum póstoffyrirtækjum. Kröfur um alþjónustu eru í samræmi við tilskipanir Evrópusambandsins. Ekki er algilt að póstoffyrirtækin fái greitt úr ríkissjóði fyrir þjónustuna. Til dæmis verður ekki séð að sænska ríkið hafi greitt gamla Póstinum fyrir að sinna alþjónustuskyldu. Allt fram á árið 2016 fékk danski Pósturinn stuðning úr ríkissjóði til þess að standa undir alþjónustu. En þá var dregið mjög úr kröfum um pósturð í Danmörku og styrkur úr ríkissjóði felldur niður um leið. Í Noregi styrkir ríkið hins vegar enn gamla Póstinn til þess að veita alþjónustu.

Kostnaður við alþjónustu er metinn með misflóknum aðferðum. Markmiðið er að finna þann aukakostnað, eða byrði, sem alþjónustuskylda hefur í för með sér.

Alþjónustukostnaður og alþjónustubyrði

Munur er á *kostnaði* og *kostnaðarbyrði* vegna alþjónustu. Ljóst er að ekki er hægt að reka fyrirtæki án þess að til falli kostnaður. Flestur kostnaður telst þó ekki til byrði. Í þessari skýrslu er litið svo á að hugtakið *kostnaður* eigi við um allan bókhaldslegan kostnað sem til fellur. *Byrði* er hins vegar skilgreind sem hreinn kostnaður¹ sem fellur til við þjónustu sem fyrirtækið veitir einungis vegna alþjónustukvaðar, sbr. Mynd 1. Alþjónustubyrði er með öðrum orðum mismunur á hagnaði fyrirtækis með alþjónustuskyldu og þeirrar afkomu sem búast mætti við ef alþjónustuskylda væri ekki lögð á það.



Mynd 1: Kostnaðarskipting alþjónustuveitanda

miklum hagnaði og unnt er. En útkoman fer meðal annars eftir því hvort fyrirtæki á sér keppinauta eða hvort það situr eitt að sínum markaði. Samkeppnisfyrirtæki verðleggur þjónustu sína þannig að verð er jafnt jaðarkostnaði, þ.e. jaðarhagnaður fyrirtækisins er núll. Einokunarfyrirtæki verðleggur hins vegar þjónustu sína hærra en jaðarkostnað (kostnað við að auka framleiðslu um eina einingu). Hagnaður af síðustu einingunni sem er framleidd er með öðrum orðum meiri en núll sjá t.d. Perloff (2014). Þetta þýðir meðal annars að einokunarfyrirtæki getur verið rekið með hagnaði þótt spara mætti í kostnaði. Það á ekki við um samkeppnisfyrirtæki. Þar með er hvatinn til skilvirkni minni hjá einokunarfyrirtæki en hjá samkeppnisfyrirtæki.

Á samkeppnismarkaði er eftir miklu að slægjast með nýsköpun. Hagnaður er jafnan lítill eða enginn, en ef reksturinn verður hagkvæmari má næla í hagnað, þó að ekki sé nema til skamms tíma, sjá nánar t.d. Perloff (2014) eða Varian (1993). Einokunarfyrirtæki hefur ekki sama hvatann. Það er í eðli sínu eitt á markaði og skortir því aðhald frá honum, það að halda óbreyttum rekstri hefur ekki slæmar afleiðingar. Einnig er vert að hafa í huga að fyrirtæki í ríkiseigu sem ber alþjónustuskyldu og hefur þar með rétt til að biðja um fjárveitingu frá hinu

¹ Nettó kostnaður = Kostnaður – Tekjur = Neikvæður hagnaður.

opinbera hefur takmarkaða þörf til að leita að hámarksskilvirkni. Ljóst er að ýmislegt getur dregið úr skilvirkni alþjónustuveitanda eins og málum er nú háttað. Ekki er víst að vel rekið fyrirtæki finni fyrir byrði af alþjónustuskyldu, þó að Íslandspóstur geri það.

Útboð á opinberri þjónustu

Langalgengast er að alþjónustuskylda sé falin fyrirtækjum sem flutt hafa póst frá fornu fari. Þau eru oftast nær í ríkiseigu og þau höfðu til skamms tíma einkarétt á póstflutningum. Skýringin á því að þessum fyrirtækjum er falið þetta verkefni liggur sennilega í því að þau bera jafnan höfuð og herðar yfir önnur fyrirtæki á þessu sviði. Önnur fyrirtæki eru hreinlega ekki talin ráða við verkefnið. Eignarhaldið gæti líka haft áhrif: Pósturinn er opinbert fyrirtæki, þess vegna er óhætt að treysta því. En þessi leið er ekki laus við vankanta. Ríkisstuðningur við alþjónustu ræðst einkum af upplýsingum frá þeim sem innir þjónustuna af hendi. Þeir gætu freistast til þess að gefa rangar upplýsingar. Og þótt allar upplýsingar séu réttar getur verið að til séu skynsamlegri leiðir til þess að vinna verkin. Mörg verkefni á vegum ríkisins eru boðin út. Það á líka við um opinbera þjónustu, þó að ekki séu þekkt dæmi um útboð á póstflutningum. Iðulega hafa stjórnvöld í Suður-Ameríku og Afríku boðið út símaþjónustu, rafveitu, akstur strætisvagna og flug. Akstur strætisvagna hefur verið boðinn út í Bretlandi, Sviss og í Skandinavíu, flugleiðir hafa verið boðnar út hér á landi og í Svíþjóð og í Sviss hefur símaþjónusta verið boðin út (Calzada, Jaag og Trinker, 2009; Hornafjörður, 2017). Stjórnvöld í Síle spöruðu mikið fé með því að bjóða út símaþjónustu í dreifðum byggðum undir lok 20. aldar. Þannig tókst að fækka þeim Sílebúum sem ekki höfðu aðgang að símaþjónustu úr um 15% landsmanna árið 1994 í um 1% árið 2002 (Willenius, 2002). Rannsókn á útboðum á alþjónustu af ýmsu tagi í dreifbýli í lágtekjulöndum, sem gefin var út 2004, bendir til þess að þau leiði til einkafjárfestinga í þeirri starfsemi sem boðin er út, spari ríkinu útgjöld og auki gagnsæi í stjórnsýslu (Weelenius, Foster og Malmberg-Calvo, 2004). Þessi góða reynsla hefur orðið til þess að æ algengara er að opinber rekstur sé boðinn út á Vesturlöndum. En ekki er augljóst hvernig standa skal að útboðunum. Æskilegt er til dæmis að samið sé um þjónustu til alllangs tíma, svo að þeir sem taka hana að sér horfi fram á veg í störfum sínum. Þeir setji sig vel inn í verkefnið, sinni þeim af alúð og ráðist í nauðsynlegar fjárfestingar. Á hinn bóginn má gera ráð fyrir að þörf fyrir alþjónustu geti breyst hratt. Það mælir á móti samningum sem gilda lengi. Þá er álitamál hvað rétt er að bjóða þjónustuna út í stórum einingum. Ef póstflutningar eru boðnir út fyrir allar tegundir flutninga í einu kunna að skapast færi á að nýta hagkvæmni stærðar í rekstri. Á hinn bóginn gæti verið einfaldara fyrir lítil fyrirtæki að bjóða í lítinn hluta þjónustunnar. Ef þjónusta er boðin út í áföngum gætu niðurstöður úr fyrri útboðum líka komið að gagni við tilboðsgerð (Calzada o.fl., 2009).

Breytingar á reglum um póstflutninga á Evrópska efnahagssvæðinu

Forysta Evrópusambandsins tók að huga að grundvallarbreytingum á póstflutningum í sambandinu í kjölfar kvartana frá einkareknum póstfyrirtækjum á síðari hluta 9. áratugarins. Í „grænbók“ sambandsins frá 1992 var mælt með frjálstri samkeppni í póstsendingum milli landa, sendingum fjölpósts (pósts sem ekki er sendur á nafn) auk alls pósts yfir tiltekinni þyngd. Í tilskipun sambandsins frá 1997 var kveðið á um alþjónustu, sem skyldi tryggð öllum á viðráðanlegu verði. Pósti skyldi safnað að minnsta kosti 5 sinnum í viku og honum dreift jafnoft.

Undantekningar mátti gera á þessu þegar sérstaklega stæði á. Einkaleyfi í póstflutningum var bundið við póst undir 350 g. Önnur fyrirtæki máttu þó bjóða hraðsendingar undir þessum mörkum fyrir meira en fimmfaldan venjulegan taxta (97/67/EF). Í tilskipun frá 2002 var enn gefinn kostur á að veita einkaleyfi á póstflutningum, að því marki sem það væri nauðsynlegt til þess að halda uppi alþjónustu. Frá ársbyrjun 2003 skyldi einkaleyfið aðeins ná til bréfa undir 100 g, en árið 2006 mundu mörkin lækka í 50 g. Frá 2003 fengju einkafyrirtæki að taka að sér hraðsendingar fyrir þrefaldan venjulegan taxta og frá 2006 fyrir 2½-faldan taxta. Einkaleyfi mátti ekki ná til fjölpósts (2002/39/EF). Í tilskipun sambandsins frá 2008 segir að aðildarríki meggi ekki gefa út einkaleyfi eða sérréttindi í póstþjónustu, eða viðhalda þeim (grein 7.1). Verð á alþjónustu skuli vera viðráðanlegt, en þó í samræmi við kostnað og hvetja til hagkvæmni (d. „omkostningsægte og tilskynde til en effektiv opfyldelse af beforderingspligten“). Þó er gert ráð fyrir þeim möguleika að styrkja þurfi alþjónustuna. *Skal hreinn kostnaður við hana reiknaður sem munur á hreinum kostnaði með alþjónustuskyldu og án hans.* Enn er þess krafist að bréf séu borin út 5 daga í viku, nema sérstaklega standi á. Þá eiga stjórnvöld í hverju landi að tilnefna eitt fyrirtæki eða fleiri til þess að veita alþjónustu. Útnefningin skal gerð á gegnsæjan hátt og án þess að mismuna fyrirtækjum. Útnefninguna á að endurskoða reglulega, en þó ekki oftár en svo, að fjárfestingar í dreifikerfi nái að skila ávöxtun. Þá skal tryggt að svipuð póstþjónusta sé í boði og áður. Krefjast má þess að allar jafnstórar póstsendingar innanlands séu á sama verði, en það er ekki skylda. Þá er í tilskipuninni frá 2008 skerpt á ákvæðum um samkeppni í póstflutningum. Til dæmis má skylda fyrirtæki sem bjóða alþjónustu til þess að deila upplýsingum um heimilisföng og fleira með samkeppnisfyrirtækjum. Áfram er gert ráð fyrir að fyrirtæki sem bjóða alþjónustu haldi sérstakt bókhald um hana, til þess að draga úr hættu á að afgangi af styrktri þjónustu sé varið til þess að standa straum af tapi af annarri starfsemi. Tilskipunin átti að hafa tekið gildi í öllum ríkjum sambandsins fyrir árslok 2012 (2008/6/EF).

Reglur Evrópusambandsins um póstflutninga gilda á öllu Evrópska efnahagssvæðinu. Þær eiga því líka við um Noreg og Ísland, en nýjustu breytingarnar hafa ekki verið teknar upp í íslensk lög.

Póstþjónusta í Evrópusambandinu

Árið 2013 áttu allir póstmarkaðir í Evrópusambandinu að vera opnir fyrir samkeppni. Víða hafði verið opnað fyrir samkeppni löngu fyrr, fyrst í Svíþjóð, á fyrri hluta tíunda áratugarins. Víðast hvar hefur samkeppnin farið hægt af stað. Árið 2016 taldi hollenski pósturinn fulla samkeppni vera á póstmörkuðum í Hollandi, Póllandi, Svíþjóð og í Þýskalandi, en nokkur samkeppni væri á Ítalíu, Spáni og í Slóveníu. Í öðrum Evrópusambandslöndum náði samkeppni í fullri póstþjónustu (e. end to end competition) til minna en 5% af markaðinum mælt í póstmagni (PostNL (hollenski pósturinn), 2016). Auk fullrar þjónustu bjóða fyrirtæki sem keppa við gamalgróin póstfyrirtæki sums staðar aðeins hluta af þjónustunni. Þau flokka til dæmis bréf sem síðar eru afhent fyrirtæki sem hefur á hendi alþjónustu í öðru landi. Samkeppnin er mest þar sem lengst er síðan einkaleyfi á póstþjónustu var afnumið. Gömlu ríkispóstfyrirtækin hafa tekið samkeppninni misvel. Í nokkrum löndum hafa samkeppnisyfirvöld dæmt þau fyrir að misnota yfirburði sína (Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins, 2015). Hrun í bréfasendingum undanfarin ár hefur sums staðar dregið úr áhuga á póstflutningum. Vorið 2015 hætti helsta samkeppnisfyrirtæki Royal Mail í Bretlandi til dæmis að veita fulla póstþjónustu (Office of Inspector General, 2016).

Í flestum löndum á Evrópska efnahagssvæðinu eru það gömlu ríkispóstfyrirtækin sem hafa alþjónustu með höndum. Þeim er oftast bættur kostnaður af þjónustunni úr ríkissjóði, en kostnaðurinn er reiknaður á ýmsa vegu. Stuðningurinn er líka á ýmsu formi. Sums staðar er aðeins veittur stuðningur til einstakra liða pósthjónustunnar, til dæmis starfsemi pósthútibúa, pósthjónustu í dreifbýli og blaðaútburðar. Sums staðar borga ríkissjóðir ekkert fyrir alþjónustu. Dæmi um það eru Svíþjóð og nú síðast Danmörk, en pósthjónustu í þessum löndum er lýst nánar hér á eftir. Í Þýskalandi hefur engu einu fyrirtæki verið falið að bjóða alþjónustu. Deutsche Post býður þó alla þá þætti sem falla undir hana, án þess að nokkur skylda hvíli á fyrirtækinu. Önnur þýsk pósthjónustufyrirtæki bjóða aðeins suma þætti pósthjónustunnar.

Deutsche Post tekur ekki við peningagreiðslum úr ríkissjóði en nýtur óbeins styrks þaðan, því að ríkið hefur tekið að sér eftirlaunaskuldbindingar fyrirtækisins. Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins hefur farið fram á að pósturinn endurgreiði stuðninginn, en vorið 2016 var ekki enn kominn botn í það mál. Þá er Deutsche Post undanþeginn virðisaukaskatti (Office of Inspector General United States Postal Service, 2016). Eins og betur verður rakið síðar hefur verið slakað mjög á kröfum um alþjónustu í pósthlutningum í Danmörku.

Póstsendingar skruppu saman á fyrstu árum aldarinnar í öllum Evrópulöndum sem tölur liggja fyrir um. Frá 2007 til 2013 minnkaði póstmagn að meðaltali um 4,2% á ári í löndum Evrópusambandsins. Í Danmörku fækkaði pósthlutningum um tæpa tvo þriðju frá aldamótum til fyrsta fjórðungs ársins 2015 (Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins, 2015). Meginskýringin er að sjálfsgöðu að flestir hafa aðgang að tölvupósti og öðrum samskiptum gegnum netið.

Árið 2016 var langdýrast að senda venjulegt sendibréf í Danmörku árið 2016 af öllum Evrópulöndum, sem upplýsingar náðu til (venjulegt sendibréf er hér talið vera allt að 20 g, sent í A-pósti, sem berst daginn eftir að hann er póstlagður). Þar var burðargjaldið rúmar 2 evrur, en í öðrum löndum var það á bilinu frá um það bil 70 sentum upp í rétt rúma evru (PostNL (hollenski pósturinn), 2016). Í flestum Evrópusambandslöndum halda stjórnvöld verði á alþjónustu niðri, til þess að sem flestir hafi ráð á henni (Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins, 2015). Árið 2014 bárust 87%-97% A-pósts sem póstlagður var í Evrópulöndum daginn eftir að hann var settur í póst – eins og hann á að gera. Hlutfallið var hæst í Hollandi, Austurríki og Danmörku, en lægst í Frakklandi og á Ítalíu (PostNL (hollenski pósturinn), 2016).

Ráðgjafarfyrirtækið NERA tók árið 2004 saman skýrslu um pósthjónustu í Evrópusambandinu fyrir framkvæmdastjórn þess. Þar kemur fram að laun og launatengd gjöld voru þá að jafnaði 63% af kostnaði við pósthjónustu í löndum sambandsins. Lægst var hlutfallið í Lúxembúrg, um 45%, en hátt í 80% í Belgíu og Grikklandi. Þá komust ráðgjafarnir að þeirri niðurstöðu að 10% aukning í póstmagni mundi að jafnaði leiða til 6,5% aukningar í heildarkostnaði við pósthlutninga. Stuðst er við þessa niðurstöðu í reikningum á alþjónustubyrði á Íslandi, sem lýst er síðar í skýrslunni. Ódýrara er að dreifa pósti í þéttbýli en í strjálbýli. Mat ráðgjafanna var að þegar hlutfall þjóðar sem ætti heima í þéttbýli yxi um 10% félli heildarkostnaður við pósthlutninga um 6,7% (Nera Economic Consulting, 2004).

Sænsk pósthjónusta

Árið 1993 urðu Svíar fyrstir þjóða til þess að afnema einkaleyfi ríkispósts síns á pósthlutningum. Samkeppni hófst reyndar ári fyrr, þegar CityMail byrjaði að dreifa fjölpósti í miðborg Stokkhólms. Posten kærði starfsemina til lögreglu, en CityMail varð gjaldþrota áður en málið var útkljáð. Fyrirtækið reis þó aftur upp jafnharðan, og aftur eftir annað gjaldþrot 1995. Árið 2008 bar fyrirtækið póst inn á 43% sænskra heimila. Víða í Svíþjóð flytja einkafyrirtæki innanbæjarpóst frá fyrirtækjum og opinberum stofnunum. Posten brást við samkeppninni með því að þjóða mishátt verð fyrir pósthendingar innan Svíþjóðar, en áður gilti sama burðargjald fyrir allt landið. Þá bauð Posten þeim afslátt sem flokkuðu pósthendingar sínar sjálfir. Árið 2006 var Posten með 91% markaðshlutdeild í pósthendingum á nafn í Svíþjóð (Peter Anderson, 2008). Pósthúsum fækkaði um rúman helming frá 1990 til 2000. Þjónustustöðvum fækkaði þó aðeins um 15%, þar sem pósthjónusta er víða rekin í samvinnu við kjörbúðir og bensinstöðvar (London Economics, 2004). Þessar þjónustustöðvar eru oftast opnar miklu lengur en hefðbundin pósthús, til dæmis um helgar. Frá 2001 til 2005 fjölgaði þjónustustöðvum Póstsins um tæp 40%. Flestir borgarar áttu skemmra að sækja í pósthjónustu en áður. Starfsfólki í pósthjónustu fækkaði töluvert eftir að þjónustan var gefin frjáls. Árið 1995 störfuðu tæp 43.000 í þessum geira, en rúm 32.000 árið 2005, um fjórðungi færri (Peter Anderson, 2008). Samkvæmt einni athugun jókst framleiðni í pósthjónustu í Svíþjóð um rúm 20% frá 1992 til 1998. Jafnframt færðust burðargjöld nær kostnaði við hverja tegund sendinga. Burðargjald á staðalbréfi hækkaði langt umfram almennar verðhækkanir á tíunda áratugnum (London Economics, 2004). Það stafaði að hluta til af því að byrjað var að heimta virðisaukaskatt af pósthjónustu um miðjan tíunda áratuginn (Peter Anderson, 2008). Pósthburðargjöld lækkuðu síðan nokkuð (Crew, Kleindorfer, o.fl., 2008a) og voru talin svipuð því sem tíðkaðist annars staðar í Evrópu á fyrsta áratug nýrrar aldar. Burðargjöld fyrir fjölpóst lækkuðu mikið, en hann var um ¼ af öllum pósti í Svíþjóð í aldarbyrjun. Póstmagn breyttist ekki mikið á fyrstu árum aldarinnar (Peter Anderson, 2008). Afkoma Postens hélst yfir núlli á þessum árum, en versnaði þó frá því sem var áður en einkaleyfið var afnumið (London Economics, 2004). Árið 2008 sameinuðust sænsku og dönsku ríkispóstfyrirtækin í eitt fyrirtæki, Postnord. Stefnt var að því að spara í rekstri með sameiningunni, að því er fram kom í fréttatilkynningu (DN.ekonomi, 1.4. 2008).

Alþjónusta hefur verið veitt í Svíþjóð eins og mælt er fyrir um í tilskipunum Evrópusambandsins. Hið opinbera hefur þó ekki veitt neinn fjárstuðning vegna þessa, að því er séð verður. Það er merkilegt í ljósi þess að stórir hlutar Svíþjóðar eru strjálbýlir. Af þessu hafa sumir fræðimenn dregið þá ályktun að best sé að byrja á því að afnema hömlur á pósthjónustu, eins og gert var í Svíþjóð, en skilgreina síðar kröfur um lágmarkspjónustu (Peter Anderson, 2008).

Norska pósthjónustan

Árið 2010 töldu norsk yfirvöld að um 15% norskra heimila mundu líkast til aðeins fá póst 5 sinnum í viku í stað 6 daga, ef alþjónustukvöð kæmi ekki til. Þau 5% heimila, sem væru afskekktust, fengu aðeins póst tvisvar í viku. Pósthjónusta úr bílum eða lestum yrði skorin niður um helming. Þá yrði blindum ekki veitt ókeypis pósthjónusta. Að auki yrði sérstakt gjald tekið fyrir pósthendingar til Svalbarða, en samkvæmt alþjónustukvöðinni gilti venjulegt innanlandsgjald fyrir sendingar þangað. Mat á kostnaði af alþjónustukvöð árið 2010 er sýnt í töflu 1.

Tafla 1. Mat á kostnaði við alþjónustu í Noregi 2010

Án alþjónustukröfu	Hliðrun vegna alþjónustukröfu	Kostnaður, í milljónum norskra króna á ári
Borið út 5 sinnum í viku til 15% heimila	+1 útburðardagur í viku.	105
Borið út tvisvar í viku til 5% heimila	+4 útburðardagar í viku.	253
Meira af pósthúsum rekið af öðrum en Póstinum, engin bankaþjónusta	Þjónusta pósthús, meðal annars vegna krafna um bankaþjónustu	131
Annað	Ýmislegt	9
	Samtals	497

Heimildir: Weseth, 2010, eigin útreikningar. Frumheimildin gefur kostnað við einstaka liði í evrum.

Kostnaður af alþjónustuskuldunni var talinn vera um 500 milljónir norskra króna árið 2010, eða um 2% af tekjum norska póstsins. Norski Pósturinn reiknar nú sjálfur kostnað af alþjónustukvöðinni. Útreikningarnir eru yfirfarnir af óháðum endurskoðanda og óháðir matsmenn slá mati á hann með öðrum aðferðum (Weseth, 2010), (Bergum, 2008).

Eins og annars staðar hefur aukin notkun rafpósts haft áhrif á notkun á pósthjónustu í Noregi undanfarin ár. Árið 2016 voru bréfasendingar þar í landi helmingi færri en um aldamótin. Fram á fyrstu mánuði ársins 2016 hafði bréfum fækkað um 12% á einu ári. Samgönguráðuneytið gerir ráð fyrir að árið 2020 verði bréfasendingar þriðjungur af því sem var um aldamót. Pakkasendingum fjölgar hins vegar jafnt og þétt (Det kongelige samferdselsdepartement, 2016).

Einkaréttur Postens til þess að flytja bréf undir 50 g féll niður í upphafi árs 2016. Þar með geta einkafyrirtæki tekið að sér að flytja allan póst í Noregi. Jafnframt býður Samgönguráðuneytið út dreifingu áskriftarblaða á laugardögum. Áfram verður samið við Posten um greiðslur fyrir að halda uppi alþjónustu í pósthlutningum (Det kongelige samferdselsdepartement, 2016).

Útgjöld Postens hafa dregist töluvert saman undanfarin ár. Eiginlegum pósthúsum hefur fækkað. Í stað þeirra er pósthjónusta víðast hvar veitt í verslunum (n. Post i butikk). Þrátt fyrir að pósturinn hafi dregið saman seglin er hlutfall opinbers stuðnings um þessar mundir svipað hlutfall af veltu og áður – um 2%. Rennur tæpur hálfur milljarður norskra króna á ári hverju úr ríkissjóði til Postens. Samgönguráðuneytið lagði árið 2016 til að hætt yrði að gera greinarmun á A og B pósti. Í stað A-pósts, sem átti að berast sendanda á sólarhring og B pósts, þar sem það mátti taka 3 daga, skyldi stefnt að því að 85% bréfa í sameinuðum flokki bærst eigi síðar en tveim dögum eftir að þau væru sett í póst. Jafnframt yrði dregið úr kröfum um pósthurð í dreifbýli og hætt að bera út póst á laugardögum (Det kongelige samferdselsdepartement, 2016).

Í skýrslu norska samgönguráðuneytisins segir að flestum nægi að bréf berist 2 dögum eftir að þau eru póstlögd. Annað gildi um póstsendingar sem mikið liggja á. Líklegt sé að lyf eða lífsýni verði framvegis send með hraðpósti á vegum einkafyrirtækja. Dagblöðum, sem ná til alls landsins, verði líka að dreifa með öðrum leiðum. Öðru máli gegni um héraðsblöð, en þau eru nú yfir 90% dagblaða, sem pósturinn ber út. Posten sjái til þess að þau séu borin út á laugardögum, þar sem ekki er um annað dreifikerfi að ræða. Þau þurfi ekki að flytja um langan veg og oftast verði áfram hægt að koma þeim til lesenda sama dag og þau koma út. Þá kunnir breytingin að leiða til þess að lengja verði fresti til þess að skila utankjörfundaratkvæðum í kosningum (Det kongelige samferdselsdepartement, 2016).

Tillagan tók nokkrum breytingum í meðförum stórpingsins. Það fór fram á að fundin yrðu úrræði fyrir lyfjasendingar, dagblöð og utankjörfundaratkvæði áður en A og B póstur yrði sameinaður. Skyldi gerð grein fyrir úrræðunum í endurskoðuðu frumvarpi til fjárlaga fyrir 2017 og fjárlagafrumvarpi 2018. Þá var krafist meiri rökstuðnings fyrir hugmyndum um að fækka útburðardögum í dreifbýli áður en þingið legði blessun sína yfir þær (Det kongelige samferdselsdepartement, 2016). Þegar er hætt að bera út póst á laugardögum í Noregi (VG-nyheter).

Að dómi Postens sparast 210 milljónir norskra króna á ári við það að sameina A og B póst. Þá sparast 400 milljónir á ári við að hætta að bera út póst á laugardögum. Á móti er áætlað að 50-125 milljónir kosti að bera út héraðsblöð á laugardögum. Til samanburðar skal nefnt að rekstrartekjur Postens voru 24-25 milljarðar norskra króna árið 2014 (Det kongelige samferdselsdepartement, 2016).

Dönsk póstpjónusta

Árið 2007 taldi danska Samkeppniseftirlitið að kostnaðarbyrði póstsins, Posts Danmarks, af alþjónustu hefði verið 700 milljónir danskra króna á ári um miðjan fyrsta áratug aldarinnar. Kostnaðurinn var einkum talinn felast í tvennu: a) Skyldu til að bjóða aðeins eitt gjald fyrir innanlandspóstsendingar og b) hámarksburðargjaldi á bréfum sem ná ekki 50 g (Forbrugerstyrelsen, 2007). Ráðgjafarfyrirtækið Copenhagen Economics deildi á þessa niðurstöðu. Það reiknar alþjónustubyrðina sem muninn á rekstrarniðurstöðu Posts Danmarks og þeirri niðurstöðutölu sem búast mætti við ef fyrirtækið sinni ekki alþjónustu. Að dómi Copenhagen Economics kostaði alþjónustan Post Danmark 150 milljónir danskra króna á ári í byrjun aldar, eða sem nam 1½% af heildarkostnaði fyrirtækisins - aðeins rúman fimmtung af því sem Samkeppnisyfirlitið hélt fram. Copenhagen Economics benti meðal annars á að Pósturinn hefði hag af fortíð sinni sem einkasali á þessu sviði. Líklega mundi Post Danmark um langa framtíð halda yfir 90% af dönskum póstmarkaði. Copenhagen Economics ályktaði að þegar á allt væri litið væru tekjur af öllum þáttum alþjónustu meiri en kostnaður af þeim, að frátalinni þjónustu við blinda. Keppinautar danska póstsins byðu alla þætti alþjónustunnar fyrir utan það að fara með sendibréf. Keppinautarnir stæðu þó höllum fæti í samkeppninni, þegar litið væri á stærð danska Póstsins, en töluverð skalahagkvæmni væri í póstpjónustu. Að öllum líkindum mundi Pósturinn um langa framtíð sitja einn að flutningi sendibréfa. Fjórtán árum eftir að sænski Pósturinn, Post Sverige, missti einkarétt á póstflutningum hefði hann meira en 99% hlutdeild á þessum hluta markaðsins. Búast mætti við því að danski Pósturinn hagnaðist á þessari þjónustu ef ekki yrði þrengt óhóflega að verðlagningu hennar. Krafan um eitt verð undir sendibréf hvert á land sem er í Danmörku væri ekki ósanngjörn byrði á Póstinum. Ekkert annað

póstflutningafyrirtæki mundi reyna að draga að sér viðskiptavinum með því að undanskilja afskekkt staði í landinu. Kröfur um fjölda pósthúsa væru ekki íþyngjandi fyrir danska Póstinn, enda hefði pósthúsum fækkað hratt undanfarin ár. Einkaréttur Póstsins á að nota dönsk frímerki væri nokkurs virði, auk þess sem hann mætti skreyta sig með ríkistákni. Vanafastir viðskiptavinir mundu eftir sem áður leita til póstsins áður en þeir sneru sér annað (Copenhagen Economics, 2008).

Árið 2011 hélt Post Danmark því fram að hreinn kostnaður af alþjónustu væri 250 milljónir danskra króna á ári, en Samgöngustofa (d. Trafikstyrelsen) taldi hann vera 200 milljónir króna, um 2% af hreinni veltu Posts Danmarks árið 2010 (Lovtidende, 29.11. 2011), (eigin útreikningar).

Danski pósturinn greinir milli alþjónustu og annars rekstrar í uppgjöri sínu, eins og honum ber samkvæmt lögum. Árið 2015 voru niðurstöðurnar eins og lýst er í töflu 2.

Tafla 2. Afkoma Post Danmarks 2015, milljónir danskra króna .

	Alþjónusta	Utan	Samtals
Tekjur	5.149	2.558	7.707
Kostnaður	5.193	2.784	7.977
Niðurstaða fyrir skatta	-44	-226	-270

Heimild: Post Danmark, 2016.

Taflan sýnir afkomu Póstsins eftir að ríkið hefur greitt stuðning sinn vegna alþjónustu. Eins og sjá má er nokkur halli af rekstrinum. Tapið er mest utan alþjónustu, en tap á henni nemur tæpu prósentu af veltu. Tap á alþjónustu er í ársreikningnum kennt því að bréfum hafi fækkað mikið – fólk noti tölvupóst fremur en sendibréf (Post Danmark, 2016).

Breytingar á danskri póstþjónustu 2016

Í Danmörku fækkaði bréfum um 68% frá 2000 til 2016. A-bréfum, sem bera skal út daginn eftir að þau eru sett í póst, fækkaði á sama tíma um 82% (Transport- Bygnings- og Boligministeriet, 2016). Dönsk stjórnvöld brugðust við miklu tapi á Post Danmark árið 2015 með því að gera gagngerar breytingar á póstkerfinu. Árið 2016 hurfu A-bréf, en í staðinn var tekin upp hraðsendingarþjónusta, sem er ekki hluti af alþjónustu. Póstburðargjald fyrir hraðbréf var 27 danskar krónur eftir breytinguna, en framan af árinu 2016 kostaði 19 krónur undir A-bréf. Verðhækkunina má aðeins að nokkrum hluta skýra með því að virðisaukaskattur er á hraðbréfunum, en A-bréf voru undanþegin skattinum (Postnord, 2016) (Extra bladet vefútgáfa, 2016). Bréf sem áður kölluðust B-bréf, en nú aðeins bréf, verða að hafa borist móttakanda fimm dögum eftir að þau eru lögð í póst, í stað fjögurra daga áður. Þá fellur kostnaðarjöfnun póstfyrirtækja niður (d. udligningsorden) – og ríkisstuðningur fyrir alþjónustu þar með. Ekki verður séð að mikil andstaða hafi verið við þessar breytingar. Christian Madsen, formælandi jafnaðarmanna, benti á það í þingræðu að ódýrara væri að senda tölvupósta en bréf, og því fé, sem ríkið sparaði þannig, væri hægt að verja í þarfari málefni. Auk þess ynni rafpóstur minna tjón á umhverfinu en bréfpóstur. „Þetta er ekki skemmtilegt samkomulag, en það er nauðsynlegt“, sagði Karsten Hønge, formælandi Sósíalíska þjóðarflokksins, í umræðum um

málið á þjóðþingi Dana. Þingið samþykkti þær breytingar á pósthjónustunni, sem hér hefur verið lýst, með 101 atkvæði gegn 8 (Folketingstidende C, 20161, L 14 som vedtaget, Forslag til Lov om ændring af postloven, vedtaget 29. november 2016).

Vorið 2016 voru aðeins 4 hefðbundin pósthús eftir í Danmörku – og von var á því að þau hyrfu fljótlega. Þjónustan er nú veitt annars staðar, til dæmis í horni kjörbúða (Berlingske, 2016).

Árið 2016 fækkaði bréfum sem bera á út næsta dag enn frá árinu á undan. Frá árinu 2000 hefur þeim fækkað um nálægt 90%. Alls fækkaði bréfum um 23% frá 4. fjórðungi 2015 til 4. fjórðungs 2016. Á móti fjölgaði pakkasendingum. Mikið tap var af rekstrinum, en vonast er til að nýtt fyrirkomulag póstsendinga í Danmörku leiði til hagkvæmari reksturs á komandi árum (Postnord, 2017).

Ályktanir af reynslu grannlanda

Kostnaður af alþjónustu í Skandinavíu virðist einkum stafa af þessum þáttum:

- Kvöð um að póstur sé borinn út 5-6 sinnum í viku...
 - ...og jafn oft í öllum landshlutum.
- Kröfu um að eitt burðargjald gildi um allt land.
- Kostnaði við að reka hefðbundin pósthús.

Þar sem bréfum hrífækkar verða æ fleiri liðir pósthjónustunnar óhagkvæmir. Bæði í Noregi og í Danmörku hefur verið hætt við hefðbundin A-bréf, sem bera á út daginn eftir að þau eru sett í póst. Í Noregi er gert ráð fyrir að venjulegt bréf sé tvo daga á leiðinni, en í Danmörku hefur pósturinn fimm daga til þess að koma venjulegu bréfi á leiðarenda. Þá eru hefðbundin pósthús að týna tölunni í Skandinavíu. Tiltölulega einfalt ætti að vera að koma þeirri breytingu á hér á landi, enda þýðir hún ekki endilega samdrátt í þjónustu.

Í Danmörku hefur alþjónustubyrðin verið létt töluvert, eins og hér hefur komið fram, þrátt fyrir skýr ákvæði pósttilskipunar Evrópusambandsins um lágmarksþjónustu. Ekki var mikil andstaða við breytingarnar í Danmörku. Ólíklegt er að gerðar yrðu sömu kröfur um alþjónustu í póstflutningum og nú gilda í Evrópusambandinu, ef til stæði að semja þær frá grunni. Þörf fyrir hraða pósthjónustu minnkaði þegar langflestir komust í netsamband og rafskeyti fengu á flestan hátt sama lagagildi og bréf. Líklegt er að fleiri þjóðir fylgi í kjölfar Dana og slaki á kröfum um alþjónustu í póstflutningum. Danir hafa komist upp með að gera þessar breytingar og ósennilegt er að lagst verði gegn því að aðrir feti svipaða leið.

Alþjónustuskylda á Íslandi

Í þessum kafla er fjallað um skilgreiningar á alþjónustu og einkarétti á Íslandi. Þá er sérstaklega fjallað um muninn á alþjónustukostnaði og alþjónustubyrði.

Alþjónusta var fyrst bundin í íslensk lög árið 2002 (lög nr. 19/2002 um póstpjónustu). Alþjónusta er lágmarkspóstpjónusta, með ákveðnum gæðum og á viðráðanlegu verði sem öllum landsmönnum skal tryggð á jafnræðisgrundvelli (1. mgr. 6. gr. laga nr 19/2002 um póstpjónustu). Í 3. mgr. 6. gr. laga nr 19/2002 er alþjónustan nánar skilgreind en þar segir:

Að lágmarki skal í alþjónustu vera innifalinn aðgangur að póstafréttum og póstpjónustu vegna bréfa og orðsendinga með utanáskrift, annarra sendinga með utanáskrift, markpósts og dagblaða, vikublaða, tímarita, bóka og verðlista með utanáskrift, ábyrgðasendinga, tryggðra sendinga, fjármunasendinga og blindrasendinga allt að tveimur kílóum og bögglasendinga allt að tuttugu kílóum. Alþjónusta nær til bæði póstsendinga innan lands og til annarra landa. Skyld er þeim sem veita alþjónustu að afhenda innan lands póstsendingar allt að tuttugu kílóum sem berast frá útlöndum.

Þá kemur fram í 3. mgr. 31. gr. laganna að allar póstsendingar í alþjónustu skuli vera dagstimplaðar og í 21. gr. segir:

Póst- og fjarskiptastofnun skal tryggja að alls staðar á landinu sé alla virka daga borinn út póstur sem fellur undir skilgreiningu á alþjónustu nema kringumstæður og landfræðilegar aðstæður hindri slíkt.

Í reglugerð nr. 364/2003 er alþjónustan nánar skilgreind. Samkvæmt 5. gr. reglugerðarinnar felst alþjónustan meðal annars í aðgangi að afgreiðslustað og útburði alla virka daga nema kringumstæður og landfræðilegar aðstæður hindri slíkt. Alþjónustan á í meginráttum við um allan póst með utanáskrift.² Árið 2015 var slakað á ákvæðum um útburð alla virka daga í dreifbýli. Þar sem er að minnsta kosti þrem sínum dýrara að dreifa pósti en í þéttbýli nægir að bera út póst annan hvern dag. Þá er hægt að sækja um undanþágu til Póst- og fjarskiptastofnunar frá skyldum um að bera út póst alla virka daga ef „kringumstæður eða landfræðilegar aðstæður“ eru þannig að það „sé verulegum erfiðleikum bundið“. Aðstæður sem meta þarf í því sambandi eru fjarlægð, vetrarþjónusta Vegagerðar á svæðinu, vegasamband eða kostnaður. Taka má mið af fjölda dreifingardaga þegar ákveðið er hve oft póstkassar eru tæmdir. Þá er heimilt að synja um útburð póstis ef vart verður við eftirlitslausan eða lausan hund á lóð sem torvelað getur aðgengi bréfbera að lúgu eða bréfabakka (Innanríkisráðuneytið, reglugerð nr. 868/2015).

Í 4. mgr. 16. gr. laga nr. 19/2002 kemur fram að gjaldskrá fyrir alþjónustu eigi að taka mið af raunkostnaði við þjónustuna að viðbættum hæfilegum hagnaði. Þó er þar einnig tekið fram að alþjónustugjöld skuli vera viðráðanleg fyrir almenning og tryggja aðgang hans að þjónustunni. Í 1. mgr. 27. gr. laganna er tekið fram að alþjónustuveitandinn megi sækja um fjárframlög til

² Nánar tiltekið er alþjónustan vegna i) bréfa og orðsendinga með utanáskrift, ii) rekjanlegra sendinga, iii) tryggðra sendinga, iv) fjármunasendinga, v) blindrasendinga allt að tveimur kílóum, vi) pakkasendinga allt að tuttugu kílóum (reglugerð nr 364/2003 og reglugerð nr 868/2015).

ríkisins ef hann telur að alþjónustan sé rekin með tapi. Þetta á þó ekki við um þá þjónustu sem fellur innan einkaréttar. Sækja skal um fjárframlag úr Jöfnunarsjóði alþjónustu (Innanríkisráðuneytið, reglugerð nr. 364, 2002).

Einkaréttur á pósthjónustu

Á Íslandi var einkaréttur á pósthjónustu fyrst skilgreindur árið 1940 og gildi hann þá fyrir lokaðar áritaðar bréfasendingar allt að 2 kg (lög nr. 31/1940). Síðan þá hefur verið dregið úr einkaréttinum og er hann í dag takmarkaður við sendingar innan við 50 g.

Á Íslandi er einkarétti á pósthjónustu lýst í 1. mgr. 7. gr. laga nr. 19/2002 um pósthjónustu með síðari breytingum sem:

Íslenska ríkið hefur einkarétt á pósthjónustu vegna póstsendinga bréfa allt að 50 g að þyngd svo framarlega sem burðargjaldið fyrir bréfið er minna en 2,5 sinnum lægsta burðargjald sem gildir fyrir venjuleg bréf innan lands. Hið sama gildir um dreifingu innanlands á bréfum frá útlöndum innan sömu takmarkana.

Einkaréttinum er yfirleitt ætlað að aflu alþjónustuveitanda tekna til að bera alþjónustubyrðina, þó að það sé ekki beinlínis tekið fram í lögum. Einkarétturinn leiðir til einokunar á markaði með tiltekna póstsendingar. Eins og áður hefur verið rætt leiðir einokun oft til óhagkvæmni og velferðartaps. Í tilskipun Evrópusambandsins um pósthjónustu frá 2008, sem áður hefur verið vitnað til, segir að aðildarríki skuli ekki deila út sérleyfum í pósthjónustu eða viðhalda þeim. Aðildarríkjum er gefinn frestur til ársloka 2012 til þess að koma tilskipuninni í framkvæmd (Europa-parlamentets og ráðets direktív, 2008/6/EF). Þessi tilskipun hefur ekki enn verið færð í lög hér á landi.

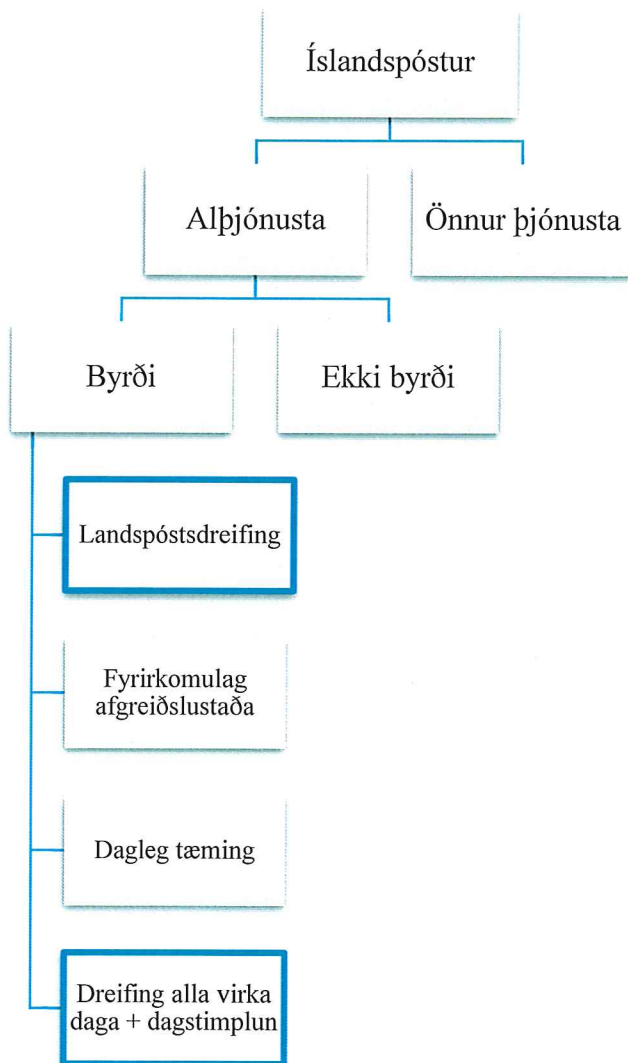
Mat á alþjónustubyrði á Íslandi

Augljóst er að ekki er hægt að meta kostnað af alþjónustuskyldu nema alþjónustan sé nákvæmlega skilgreind. Á Íslandi og víðar er þetta vandamál (sjá til dæmis Office of Inspector General). Samkvæmt tilskipun Evrópusambandsins er hreinn kostnaður af alþjónustu í pósthjónungum munurinn á hreinum kostnaði með alþjónustuskyldu og án hans. Vandinn liggur því að miklu leyti í því að skilgreina hvernig þjónusta mundi breytast ef alþjónustuskylda yrði afnumin. Ákvarða þyrfti hvaða þjónusta leggst af, og hvaða þjónusta breytist. Þetta gæti í kjölfarið leitt til breytinga í eftirspurn og það hefur sömuleiðis áhrif á tekjur og kostnað. Ljóst er að þeir þættir alþjónustunnar sem skila tapi til langs tíma yrðu ekki í boði ef alþjónustukvöðum yrði aflétt.

Mat Íslandspóstis á alþjónustubyrði

Íslandspóstur notar sömu grunnskilgreiningu á alþjónustubyrði og notuð er hér, samanber kaflann *Alþjónustukostnaður og alþjónustubyrði* hér að framan, sjá t.d. Áskel Jónsson (2015). Íslandspóstur hefur áætlað hvaða þjónustu fyrirtækið mundi hætta að veita ef alþjónustuskylda væri afnumin, samanber Mynd 2. Fyrirtækið telur fjórar megin skyringar vera á alþjónustubyrðinni og er stuttlega fjallað um hverja þeirra hér á eftir (Póst- og fjarskiptastofnun, 2014). Í mati Íslandspóstis á alþjónustubyrði er ekki gert ráð fyrir því að póstmagn breytist þegar dregið er úr þjónustu. Kostnaðartölur úr líkani Íslandspóstis endurspeglar meðal annars kostnað vegna fjárbindingar með árgreiðsluáðferð. Sameiginlegum kostnaði er skipt niður á

einstaka þjónustuliði (Póst- og fjarskiptastofnun, 2014). Viðskiptastefna Íslandspóstur án allra kvaða væri sú að veita þá þjónustu sem viðskiptavinir óska eftir á eins hagkvæman hátt og hægt er – á sama hátt og önnur fyrirtæki gera. Miðað er við að tekjur stæðu undir kostnaði við þjónustuna.



Mynd 2: Skipting alþjónustubyrðar

sem gæti sparast ef miðað er við D+3 afhendingarkröfu í stað D+1, með öðrum orðum, að allar sendingar séu bornar út 3 dögum eftir að þær eru póstagðar í stað þess að A-póstur sé borinn út daginn eftir að hann er settur í póst.

Dreifing alla virka daga + dagstimplun

Íslandspóstur telur að draga megi mjög úr kostnaði ef allur almennur póstur væri borinn út 3 dögum eftir að hann berst í stað þess að A-sendingar séu bornar út daginn eftir (D+3 í stað

Kostnaður við

landpóstsdreifingu í sveitum

Landpóstur í sveitum er rekinn með tapi. Íslandspóstur telur að hann mundi ekki dreifa pósti á lögbýli eða sveitir, ef honum bæri ekki skylda til þess. Heimamönnum yrði þess í stað bent á að koma á afgreiðslustaði til að sækja póst eða afhenda bréf. Íslandspóstur gerir ekki ráð fyrir að draga muni úr póstsendingum þegar þjónustan breytist.

Fyrirkomulag afgreiðslustaða

Mikill kostnaður fylgir því að halda úti mörgum afgreiðslustöðum víða um land. Draga mætti verulega úr kostnaði með því að fækka hefðbundnum afgreiðslustöðum og sinna viðskiptavinum þess í stað annars vegar úr póstbílum og hins vegar með sjálfsafgreiðslukössum.

Dagleg tæming

Íslandspóstur telur óþarft að tæma alla móttöku- og söfnunarstaði á hverjum virkum degi. Til dæmis eigi það við á Snæfellsnesi, Vestfjörðum og Norðausturhorninu. Hér er miðað við kostnað

D+1). Þá yrði póstur borinn út annan hvern dag um allt land (X/Y dreifikerfið). Jafnframt mundi þannig nást fram hagræðing í Póstmiðstöð.

Samkeppnisaðilar hafa ekki notast við dagstimplun pósts og því telur Íslandspóstur blekkostnað vegna dagstimplunar vera byrði vegna alþjónustu.

Íslandspóstur ohf. mundi ekki leggja af allan A-póst, ef hann væri ekki bundinn af alþjónustuskyldu, heldur yrði hann boðinn á viðskiptalegum grundvelli utan alþjónustu. Verð á A-pósti mundi endurspeglar kostnað. Íslandspóstur ber áfram út bréf daginn eftir að þau eru póstlögð ef neytendur vilja greiða fullt verð fyrir það.

Heildaralþjónustubyrði

Árið 2013 taldi Íslandspóstur heildaralþjónustubyrði sína alls 1.192 milljónir króna. Hún er sundurliðuð í töflu 3 hér á eftir.

Category	Value (Million ISK)
Category 1	~1000
Category 2	~150
Category 3	~50
Category 4	~50

Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun, 2014.

Ágreiningur Póst- og fjarskiptastofnunar og Íslandspósts

Ef marka má reikninga Íslandspósts er byrði hans af alþjónustu þyngri en Póst- og fjarskiptastofnun átti von á og mun þyngri en gengur og gerist erlendis. Stofnunin gerir margar athugasemdir við þá niðurstöðu. Þær snúa flestar að því að greiningar skorti, röksemdir vanti og að ekki hafi verið lögð fram haldbær gögn, sem styðji forsendur Íslandspósts. Stofnunin telur útreikninga Íslandspósts ótrúverðuga þegar litið sé til gagna frá öðrum löndum (Póst- og fjarskiptastofnun, 2015). Meðal annars geri Íslandspóstur ekki ráð fyrir að tekjur dragist saman þegar dregið sé úr þjónustu. Engin gögn styðji það. Stofnunin finnur einnig að því að sameiginlegur kostnaður, það sem Íslandspóstur kallar yfirstjórnar- og markaðskostnað, sé talinn með einstökum þjónustuliðum. Segir í álitni stofnunarinnar að ekki sé beint orsakarsambandi milli einstakra þjónustuliða og sameiginlegs kostnaðar. Sameiginlegur

kostnaður minnki ekki þegar einstakir þjónustuliðir skreppi saman eða þegar þeir séu lagðir af.

Kostnaður við landpóstsdreifingu í sveitum

Íslandspóstur gerir ekki ráð fyrir skert þjónusta í sveitum hafi áhrif á notkun á póstpjónustu, en Póst- og fjarskiptastofnun er á öðru máli. Stofnunin telur að Íslandspóstur verði fyrir álitshnekki og geti orðið af töluverðum viðskiptum ef hann hættir að nota landpósta í sveitum. Stofnunin fellst ekki á að það sé raunhæf viðskiptastefna. Hagkvæmt væri að dreifa pósti í sveitum 1-3 daga í viku eftir aðstæðum. Allur kostnaður umfram það geti talist byrði á Íslandspósti. Íslandspóstur svarar athugasemdum Póst- og fjarskiptastofnunar á þann veg að fyrirtækið hafi ekki hag af því að halda landpóstþjónustu áfram, enda sé kerfið umfangsmikið og póstur sem fari um það svo lítill að tekjur standi hvergi nærri undir kostnaði. Stofnunin er ekki sátt við mat Íslandspósts á tekjumissi við að leggja af landpóstþjónustu, enda liggja engin haldbær gögn þar að baki, heldur aðeins mat fyrirtækisins, byggt á reynslu þess og þekkingu. Hún hafnar alfarið útreikningum Íslandspósts.

Fyrirkomulag afgreiðslustaða

Póst- og fjarskiptastofnun bendir á að Íslandspósti hafi ávallt verið leyft að leggja niður afgreiðslustaði þegar farið hafi verið fram á það í hagræðingarskyni. Íslandspóstur hafi því haft mikinn sveigjanleika í afgreiðslu. Notkun þeirra muni aukast og alþjónustubyrði vegna afgreiðslustaða muni minnka á komandi árum. Stofnunin fellst þó á að „rök hafi staðið til þess að hluti af þessum kostnaði hafi í gegnum tíðina átt að teljast til kostnaðar vegna alþjónustukvaða.“ Því fellst hún á að Íslandspóstur beri kostnað af alþjónustuskyldu vegna þessa. Í frummati stofnunarinnar sé alþjónustubyrði vegna afgreiðslunets talin allt að [REDACTED] á ári (Póst- og fjarskiptastofnun, 2015).

Dagleg tæming

196 póstkassar eru á landinu, 74 á höfuðborgarsvæðinu og 122 á landsbyggðinni. Ef ekki þyrfti að bera út daglega þyrfti ekki heldur að tæma kassana daglega. Póst- og fjarskiptastofnun er sammála Íslandspósti um að telja megi fjölda tæminga umfram það sem nauðsynlegt er sem alþjónustubyrði.

Dreifing alla virka daga + dagstimplun

Póst- og fjarskiptastofnun telur að ekki hafi verið sýnt fram á að Íslandspóstur geti með góðu móti lagt niður A-póst. Tækifæri mundu opnast fyrir keppinauta ef borið yrði út sjaldnar en 5 daga í viku. Stofnunin tekur fram að 30% af einkaréttarpósti sé A-póstur og að Íslandspóstur hafi miklar tekjur af honum. Hins vegar sé B-póstur aðeins í boði á bréfum sem Íslandspóstur megi einn flytja. Það valdi óvissu um áhrif þess að leggja niður A-póst. Vitnað er í erlendar rannsóknir þar sem því er haldið fram að B-póstur sé líklegri staðkvæmdavara fyrir A-póst en mjög dýr hraðpóstur. Leiða megi líkum að því að sumir þeirra, sem sent hafi bréf með A-pósti, leiti á önnur mið ef hann leggst af. Póst- og fjarskiptastofnun telur því ólíklegt að Íslandspóstur mundi draga úr þjónustu sinni með afnámi A-pósts og fækkun á útburðardögum á opnum samkeppnismarkaði. Stofnunin telur vanta trúverðuga greiningu á því hvaða áhrif slík breyting á þjónustu hefði á eftirspurn. Hún bendir á að tekjur Íslandspósts minnki um [REDACTED] á ári af því sem nú sé einkaréttarþjónusta ef allur póstur sem nú fari með A-pósti sé þess í stað sendur með B-pósti. Þetta sé tekjutap að óbreyttri eftirspurn – en hún gæti skroppið

saman ef hætt yrði að bjóða A-póst. Stofnunin bendir á að kannanir um þörf á pósthjónustu, sem Íslandspóstur vitnar til, séu gerðar meðal þeirra sem fá póst. Þær benda til að meirihluti almennings yrði fyllilega sáttur með póstdreifingu 2-3 sinnum í viku (fjallað er nánar um þessar kannanir hér á eftir). Stofnunin segir að kannanirnar taki ekki til fyrirtækja og stofnana sem senda póst. Þessir sendendur leggi mikið upp úr því að pósturinn sé borinn út daginn eftir. Póst- og fjarskiptastofnun minnir á að Íslandspóstur telji alþjónustubyrði vegna daglegs útburðar með bréfberum á höfuðborgarsvæðinu og á landsbyggðinni nema tæpum hálfum milljarði króna á ári, að meðtöldum sameiginlegum kostnaði og afskriftum. Þar virðist [REDACTED] vera vegna kostnaðar við dreifingu í þéttbýli [REDACTED] vegna dreifingar á landsbyggðinni. Segir stofnunin að slíkir útreikningar auki ekki á trúverðugleika á mati Íslandspósts, því að pósthflutningar séu að jafnaði ódýrastir í þéttbýli. Virðist Íslandspóstur byggja í mati sínu á hagræðingu sem þegar sé orðin með innleiðingu nýs dreifikerfis (XY-dreifikerfis, þar sem annar póstur en A-póstur er aðeins borinn út annar hvern dag). Þar sem rækilegri greiningu á áhrifum breytinga í grunnþjónustu skorti taki Póst- og fjarskiptastofnun ekki tillit til þess kostnaðar sem Íslandspóstur telur sig hafa af kröfu um að pósti sé dreift alla virka daga. Stofnunin er hins vegar reiðubúin til að fallast á að til séu þéttbýlisstaðir á landinu þar sem Íslandspóstur hafi kostnað af þessu. Það geti átt við þar sem tilteknum lágmarksfjölda íbúa sé ekki náð. Stofnunin telur ekki heldur rétt að telja blekkostnað vegna dagstimplunar til alþjónustukostnaðar, þar sem þetta sé partur af gæðakröfum (Póst- og fjarskiptast., 2015).

Niðurstaða Póst- og fjarskiptastofnunar

Póst- og fjarskiptastofnun kemst að þeirri niðurstöðu að alþjónustubyrði vegna landpósthdreifingar geti talist 250-330 milljónir króna á ári og byrði vegna afgreiðslunets geti verið „allt að“ 105 milljónum króna miðað við útreikninga og upplýsingar frá Íslandspósti. Samanlagt eru þetta 355-435 milljónir króna. Stofnunin kveðst að auki reiðubúin til að samþykkja einhvern kostnað vegna daglegrar tæmingar og dreifingar ef Íslandspóstur getur rökstutt mál sitt um þau efni betur. Stofnunin hafnar hins vegar þeirri niðurstöðu Íslandspósts ohf. að fjárhagsbyrði félagsins vegna alþjónustu á árinu 2013 nemi 1.191 milljón króna.

Tafla 4. Mat Póst- og fjarskiptastofnunar á byrði Íslandspósts af alþjónustu árið 2013, milljónir króna.

	Fjárhæð (milljónir kr.)
Afgreiðslunet	allt að 105
Landpóstur	250-330
Dagleg dreifing	?
Dagleg tæming	?
Samtals	Frá allt að 355-435 til ?

Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun, 2015.

Póst- og fjarskiptastofnun telur að D+1 þjónusta, það er afhending A-pósts daginn eftir að hann er pósthlagður, og dreifikerfi, sem ná til alls landsins, sé helsti styrkleiki Íslandspósts. Ef dregið yrði úr þessari þjónustu mundi staða fyrirtækisins veikjast og tækifæri skapast fyrir meiri samkeppni. Íslandspóstur yrði af miklum tekjum (Póst- og fjarskiptastofnun, 2015).

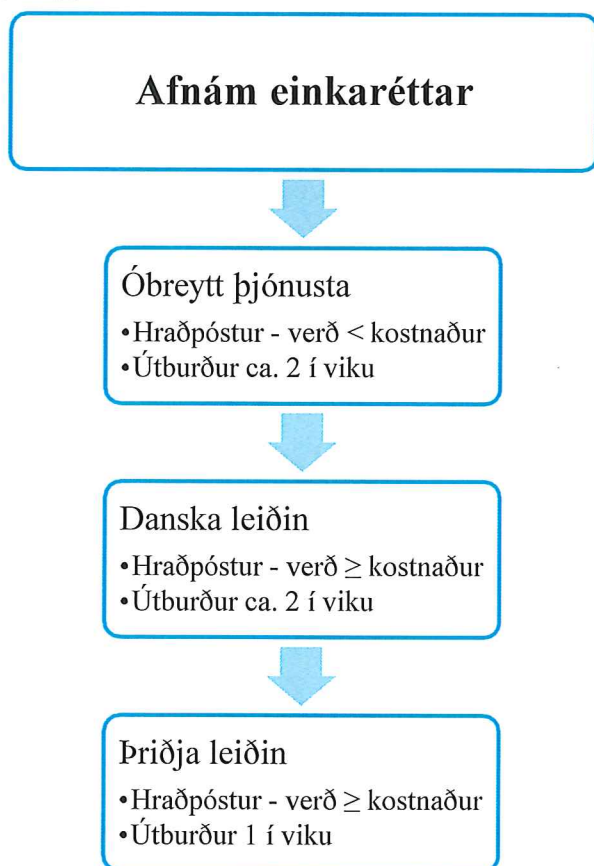
Eftir að Póst- og fjarskiptastofnun sendi frá sér úrskurð sinn hefur tvennt gerst sem miðar að því að lækka niðurstöðutöluna. Í fyrsta lagi er pósti nú aðeins dreift annar hvern dag í sveitum. Í öðru lagi hefur Íslandspóstur fallið frá óskum sínum um bætur vegna fyrirkomulags afgreiðslustaða. Sú stefnubreyting er skýrð með því að Póst- og fjarskiptastofnun hafi aldrei

hafnað beiðni fyrirtækisins um breytingu á þjónustu á starfsstöðvum (Sólveig Þrastardóttir, tölvupóstur 13. janúar 2017).

Í október 2016 staðfesti úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála niðurstöðu Póst- og fjarskiptastofnunar frá 2015, en þá niðurstöðu má bera undir dómstóla (Úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála, 2016, úrskurður í máli nr. 7/2015).

Mat Hagfræðistofnunar

Innanríkisráðuneytið bað Hagfræðistofnun að meta alþjónustukostnað eftir að einkaréttur Íslandspósts á póstflutningum hefði verið afnuminn að fullu. Meta skyldi kostnaðinn miðað við þrjár sviðsmyndir. Sú fyrsta felst í óbreyttri þjónustu, þ.e. að B-póstur yrði borinn út annan hvern dag (x/y dreifikerfi), en A-póstur á hverjum degi. Næsta sviðsmynd er danska leiðin, sem kölluð er. Þá er borið út tvisvar í viku, auk þess sem boðin er hraðþjónusta á kostnaðarverði. Burðargjald í hraðþjónustu hjá danska Póstinum er meira en 3 sinnum hærra fyrir venjulegt bréf. Þriðja leiðin, sem Hagfræðistofnun var falið að skoða, er að póstur sé borinn út einu sinni í viku auk þess sem hraðþjónusta sé í boði. Að lokum skyldi stofnunin skoða aðrar leiðir í pósthjónustu.



Mynd 3: Þrjár sviðsmyndir

taka mið af fórnarkostnaði fjár: Hvað má gera ráð fyrir mikilli ávöxtun af sama fé ef sambærileg áhætta er tekin í öðrum rekstri? Í skýrslu um rekstur ársins 2015 gerir Íslandspóstur grein fyrir afkomu einstakra þátta starfseminnar að teknu tilliti til fjármagnskostnaðar (eignarekstrar), sem talinn er 5-6% af heildarfjármagni í rekstrinum, fyrir skatta. Tölur frá útlöndum benda til

Í tilskipun Evrópusambandsins um alþjónustu í póstflutningum segir að byrði af henni skuli reiknuð sem munur á kostnaði með alþjónustuskyldu og án hennar. Hagfræðistofnun hefur ekki beinan aðgang að kostnaðarlíkönum fyrir pósthjónustu, sem nýta má til þess að meta þennan munur, en styðst einkum við þessar vísbendingar:

- Greinargerðir Íslandspósts og Póst- og fjarskiptastofnunar, sem eru meðal annars byggðar á niðurstöðum úr kostnaðarlíkani Íslandspósts.
- Ársreikninga Íslandspósts, einkum starfsþáttagreiningu í ársreikningi 2015.
- Samtöl við stjórnendur Íslandspósts og Póstdreifingar.
- Skrifleg svör Íslandspósts og Póstdreifingar við fyrirspurnum Hagfræðistofnunar.
- Reynslu grannþjóða.

Fyrst skal farið nokkrum orðum um fjármagnskostnað. Hann á að réttu lagi að

Þess að þessi ávöxtunarkrafa sé of lág. Heildarkostnaður á fjármagni (e. WACC) er talinn 7-8% eftir skatta í pósthjónustu í Ástralíu árið 2015, en það gæti jafngilt 8-8½% fyrir skatta, miðað við skatthlutfall hér á landi (ValuAdviserAssociates, 2015). Í samantekt frá Pósti og síma í Lúxembúrg er heildarkostnaður fjármagns á árunum 2005-2007 talinn 10-12% fyrir skatta í Lúxembúrg, Bretlandi, Belgíu og Hollandi, en 7-9% eftir skatta (P&T Luxembourg, 2007). Fjármagn er sennilega ódýrara um þessar mundir en áður en fjármálakreppan hófst, á seinni hluta árs 2007. Ef gert er ráð fyrir að heildarkostnaður fjármagns hjá Íslandspósti hafi verið 8% fyrir skatta árið 2015 fer liðurinn eignarekstur í starfsþáttayfirliti fyrirtækisins fyrir það ár úr tæplega 290 milljónum króna í 405 milljónir. Mismunurinn er um 115 milljónir. Í kostnaðarmati hér á eftir verður honum dreift á einstaka þjónustuliði í hlutfalli við rekstrargjöld, þar sem betri heimildir liggja ekki fyrir.

Fyrsta sviðsmynd: Óbreytt ástand.

Hér er gert ráð fyrir að einkaréttur Íslandspósts á pósthjónustu verði afnuminn, en reglur um alþjónustu breytist ekki frá því sem nú er. Aðeins verður fjallað um þann hluta pósthjónustunnar sem er innan alþjónustu, það er pósthlutninga sem ríkisvaldið gerir kröfu um að séu í boði.

Árið 2014 taldi Íslandspóstur alþjónustubyrði sína sem fyrr segir 1.192 milljónir króna á ári (byrðin er reiknuð út fyrir árið á undan). Þar af voru ■■■■ vegna þjónustu sem hann hefur nú einkarétt á og ■■■■ vegna samkeppnisrekstrar (Frummat Póst- og fjarskiptastofnunar vegna forsendna við útreikning Íslandspósts ohf. á kostnaði fyrirtækisins vegna alþjónustu, ódagsett).

Hér á eftir verður fjallað um alþjónustubyrðina í tvennu lagi. Fyrst er horft á byrði Íslandspósts af pósthjónustu, sem hann hefur nú einkarétt á, og síðan á þann hluta alþjónustunnar þar sem önnur fyrirtæki mega starfa. Stundum er erfitt að greina milli einkaréttarhluta og samkeppnishluta. Kostnaður við pósthjónustu í dreifbýli á við báða flokkana og hið sama má segja um rekstur pósthúsa.

Pósthlutningar sem Íslandspóstur hefur nú einkarétt á

Sem stendur hefur Íslenska ríkið (Íslandspóstur) einkarétt á póstsendingum innan við 50 g, að því gefnu að burðargjald sé minna en 2,5-falt lægsta burðargjald (reglugerð 364/2003 með breytingum skv. reglugerð 868/2015).

Ætla má að byrði af alþjónustuskyldu afmarkist af þeirri þjónustu sem enginn mundi bjóða af frjálsum vilja. Einkum virðist vera ástæða til þess að óttast um tvo liði einkaréttarþjónustunnar á frjálsum markaði:

- A-póst, sem borinn er út næsta virka dag eftir að hann er lagður í póst (D+1).
- Almennar póstsendingar í dreifbýli.

Nú eru A-bréf borin út á hverjum degi hér á landi, annars staðar en í sveitum, þar sem farið er með þau annan hvern dag. Rætt er nánar um pósthreifingu í sveitum síðar. B-póstur er borinn út annan hvern dag um allt land.

Einkafyrirtæki bjóða að sjálfsögðu ekki þjónustu í þessum flokki, því að þau mega það ekki. En áform þeirra gefa vísbendingu um hvaða starfsemi ber sig. Framkvæmdastjóri Póstdreifingar segir fyrirtækið hafa fullan hug á að bera B-póst til mestalls landsins eftir að einkaleyfi Íslandspósts verður afnumið. Upplýsingar vanti til þess að skoða A-póstinn til enda, en hann kunni að ganga í fyrirtækjadreifingu (Hannes Hannesson, tölvupóstur 10. febrúar). Póstdreifing nýtur góðs af dreifikerfi sem hún hefur þegar komið upp á höfuðborgarsvæðinu og á Akureyri (samtal við Hannes Hannesson, 12.12.2016). Annars staðar á landinu yrði að koma upp nýju kerfi. Líklegt er að markaðshlutdeild Póstdreifingar yrði fyrst um sinn miklu minni en Íslandspósts. Meta verður áhuga fyrirtækisins í því ljósi, því að stærðarhagkvæmni er í póstdreifingu og keppinauturinn nýtur einkum góðs af henni. Vafi leikur greinilega á að fyrirtæki með litla markaðshlutdeild hagnist af því að dreifa A-pósti.

Eins og fram kemur í töflu 3 hér að framan telur Íslandspóstur sig hafa kostnað [REDACTED] af því að dreifa A-pósti og tæma póstkassa á hverjum virkum degi. Dýrast er að koma A-bréfum til viðtakenda hér á landi næsta virka dag eftir að þau eru sett í póst. Mikið má spara með því að slá A-pósti saman við B-póst, sem skal berast viðtakendum eigi síðar en þrem dögum eftir að hann er settur í póst (D+3). Póstur yrði þá aðeins borinn í hús annan hvern virkan dag. Áður var nefnd sú aðfinnsla Póst- og fjarskiptastofnunar að í niðurstöðutölu Íslandspósts væri meðal annars talinn sparnaður af breytingum sem þegar væru orðnar á þjónustunni. En myndu menn nýta póstpjónustu jafnmikið – og vilja borga jafnmikið fyrir hana – ef hætt yrði að bera út almenn bréf daginn eftir að þau eru lögð í póst? Kannanir benda til þess að flestir landsmenn leggi ekki mikið upp úr því að borið sé út á hverjum virkum degi. Árið 2015 töldu 63% svarenda í könnun Maskínu nóg að fá póst einu sinni til tvisvar í viku eða sjaldnar. Hinir vildu fá póstinn oftar. Tæp 77% sögðu að það mundi henta þeim þrýðilega að fá póst þrisvar í viku (Þóra Ásgeirsdóttir, 2015). Þörf fyrir tíðar póstsendingar virðist fara minnkandi. Könnun Innanríkisráðuneytisins árið 2012 benti til þess að um 60 prósentum landsmanna fyndist þá nóg að fá póst 3 daga í viku eða sjaldnar (Áskell Jónsson, 2015).

Tafla 5. Kannanir á þörf Íslendinga fyrir póstsendingar.

	2012	2015
Nægir að fá póst þrjá daga í viku eða sjaldnar	60%	77%

Heimild: Áskell Jónsson, 2015.

En svör í skoðanakönnunum segja ekki alla söguna. Íslendingar taka A-póst fram yfir B-póst, ef ekki miðar of miklu á verði. Litlu munar á burðargjöldum fyrir A- og B-póst hér á landi, þrátt fyrir mikinn mun á þjónustunni. Í upphafi árs 2017 kostaði 195 krónur undir bréf í A-pósti, allt að 50 g. Undir B-bréf kostaði 180 krónur, aðeins 8% minna (Pósturinn, 2017). Þennan litla verðmun mætti ef til vill túlka sem vísbendingu um takmarkaðan greiðsluvilja fyrir A-póst. Verðlagning er að vísu ekki frjáls, heldur skal bera hana undir Póst- og fjarskiptastofnun. Stofnunin fellst ekki á allar beiðnir Íslandspósts um verðhækkun, en það virðist þó algengast. Árið 2015 var hækkunarbeiðni að vísu hafnað tvisvar, en skýringarinnar var ekki að leita í vaxandi verðmun á A og B pósti (Póst- og fjarskiptastofnun, ákvörðun nr. 2 og 26/2015). Þrátt fyrir lítinn verðmun var B-póstur ríflega 40% einstakra áritaðra bréfa 2015 - A-bréf voru tæp 60%. Margir vilja gjarnan borga nokkrar krónur fyrir að bréfin berist hratt. Langflestar magnsendingar (sendingar sem ekki eru stílaðar á nafn) fara hins vegar með B-pósti.

Árið 2015 var afkoma þess hluta alþjónustu Íslandspóstis, sem hann hefur einn rétt á að sinna, nokkurn veginn á sléttu, samkvæmt starfspáttayfirliti í ársreikningi fyrirtækisins. Ef rétt er reiknað er það fyrirboði um að þjónustan myndi verða í boði á frjálsum markaði. Málið er að vísu ekki einfalt, því að afkoma er líkast til misgóð af hinum ýmsu þáttum rekstrarins. Á meðan eitt fyrirtæki er um hituna þarf þetta ekki að valda miklum vandræðum. Smurt er á verð þeirra þátta þjónustunnar sem mest sókn er í og féð notað til þess að standa straum af tapi af öðrum þjónustuliðum. Málið flækist þegar samkeppni er leyfð. Ný fyrirtæki bjóða þá þætti þjónustunnar sem bera sig. Þar gæti verð lækkað, þannig að ekki yrði lengur hægt að halda uppi dýrari þjónustuliðum. Taka verður sérstaklega á þessu. Fjármagnskostnaður, sem Íslandspóstur telur 5-6% af heildarfjárfestingu, er talinn með rekstrargjöldum í starfspáttayfirliti fyrirtækisins. Hér að framan voru færð rök að því að fjármagnskostnaður kynni að vera nokkru meiri, eða nálægt 8%. Miðað við það er lítils háttar tap á rekstrinum, eins og sjá má í töflu 6.

Tafla 6. Afkoma af alþjónustu Íslandspóstis, sem hann hefur einkarétt á, 2015, milljónir króna miðað við 8% kostnað af heildarfjármagni

	Fjárhæð (milljónir kr.)
Rekstrartekjur	2.875
Rekstrargjöld	2.923
Afkoma	-48

Heimildir: Ársreikningur Íslandspóstis 2015, eigin útreikningar.

Íslandspóstur situr líklega um sinn einn að markaði með A-bréf. En allur útburður verður dýrari hjá fyrirtækinu þegar markaðshlutdeild þess minnkar og bréfum fækkar. Gerum ráð fyrir að hlutdeild þess í sendingum, sem það hefur nú einkarétt á, verði um 90% á frjálsum markaði. Það er ekki langt frá hlut sænska Póstsins í pósthlutningum í Svíþjóð (sjá kafla um pósthlutninga í Svíþjóð). Notfærum okkur einnig þá niðurstöðu úr erlendum mælingum, sem sagt er frá á öðrum stað í skýrslunni, að kostnaður í póstdreifingu vaxi að jafnaði um 0,65% þegar magn eykst um 1% (Nera, Economic Consulting, 2004, Economics of postal services: Final Report). Ef markaðshlutdeild Íslandspóstis minnkar um 10% og reiknað er með að kostnaður dragist heldur minna saman, í samræmi við reynslu annarra landa, verður útkoman eitthvað í líkingu við það sem kemur fram í töflu 7.

Tafla 7. Áætluð afkoma af alþjónustu Íslandspóstis, sem hann hafði einkarétt á, eftir að samkeppni hefst, milljónir króna

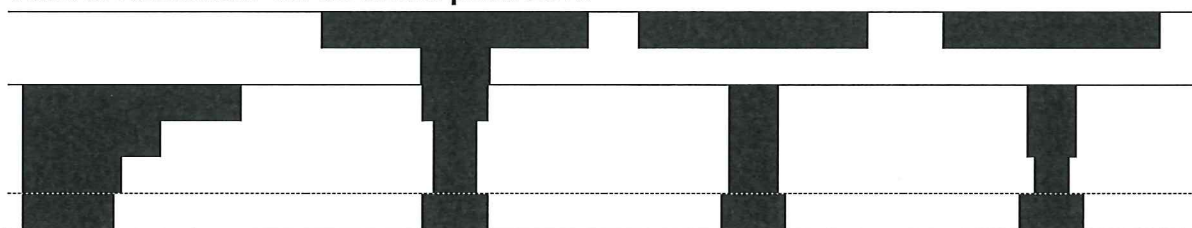
	Fjárhæð (milljónir kr.)
Rekstrartekjur	2.613
Rekstrargjöld	2.739
Afkoma	-126

Heimild: Eigin útreikningar.

Halli af rekstrinum verður ríflega 125 milljónir króna á ári, eða um 5% af tekjum. Erfitt er að greina hallann niður á A-póst, sem Íslandspóstur situr væntanlega einn að, og B-póst, sem fleiri ætla sér að flytja, enda hangir afkoma þessara þjónustulína að nokkru leyti saman. Gera má ráð fyrir að fyrirtækið geti að nokkru brugðist við hallanum með því að hækka burðargjöld á A-pósti. Undanfarin ár hefur Íslandspóstur brugðist við fækkun bréfa með því að hækka verð. Þannig hefur honum tekist að bæta afkomuna (nánar verður rætt um þetta síðar). Óvíst er líka að allir hagræðingarmöguleikar séu tæmdir. Hér á eftir er rætt hvernig spara mætti í húsnæði í pósthjónustu, í takt við það sem gert hefur verið í Skandinavíu. Málið verður erfiðara viðfangs

ef í reynd er afgangur af B-póstinum en þeim mun meira tap af A-pósti. Eftir að einkaleyfi verður afnumið þrýstir samkeppni niður burðargjöldum niður á B-pósti, og hagnaður af honum minnkar, en Íslandspóstur gæti setið eftir með mikið tap á A-pósti. En ekki virðist mikil hætta á þessu ef marka má svar Íslandspósts við fyrirspurn Hagfræðistofnunar um kostnað við að bera út A og B-póst. Árið 2015 kostaði það fyrirtækið álíka mikið að koma einstöku árituðu bréfi í A-pósti, undir 50 g, til skila innanlands og að flytja bréf í B-pósti. Á hinn bóginn var 10-15% dýrara að koma A-fjölþósti á áfangastað en sams konar B-pósti (svar Íslandspósts við fyrirspurnum Hagfræðistofnunar, afhent 18. janúar 2017). Þessar kostnaðartölur skýra tillögur Íslandspósts um burðargjöld fyrir A- og B-póst, en Póst- og fjarskiptastofnun fer yfir þær og samþykkir þær eða hafnar þeim. Tölur um lítinn kostnaðarmun á A- og B-pósti kunna að hljóma einkennilega í ljósi yfirlýsinga Íslandspósts um mikla alþjónustubyrði af A-pósti, en vafalaust geta sparnaðarfæri legið í því að leggja tvær þjónustulínur saman, þótt ekki muni miklu á afkomu hvorrar um sig. Hagfræðistofnun bað Íslandspóst um nánari skýringar á því sem kann að virðast vera misræmi í þessu, en svar hefur ekki borist þegar þetta er ritað. En ef kostnaðartölur Íslandspósts eru réttar er afkoma af dreifingu A-pósts ekki verri en af annarri starfsemi sem fyrirtækið hefur nú einkarétt á.

Tafla 8. Kostnaður við að dreifa pósti 2015



Heimild: Svar Íslandspósts við fyrirspurnum Hagfræðistofnunar, afhent 18. janúar 2017.

Mjög dýrt er að dreifa pósti í sveitum. Á meðan Íslandspóstur hefur einkarétt á því að dreifa sendibréfum er frekar einfalt að láta tekjur af útburði í þéttbýli standa undir þessum kostnaði, en það verður torveldara eftir að samkeppni verður leyfð í allri póstpjónustu. Margir viðskiptavinir póstflutningafyrirtækja leggja að vísu mikið upp úr því að ná til alls landsins. Því kunna póstfyrirtæki að leyfa sér nokkurn sveigjanleika – ekki er bráðnauðsynlegt að allar bréfasendingar standi undir kostnaði. En framkvæmdastjóri Póstdreifingar segir að fyrirtækið hyggist dreifa B-pósti til alls landsins að undanteknum sveitabæjum „í fyrstu atrennu“ (Hannes Hannesson, tölvupóstur 10. febrúar). Hér er því gert ráð fyrir að markaðslegar forsendur séu fyrir því að dreifa pósti í þéttbýli á landsbyggðinni, en ekki í dreifbýli. Eins og fram kemur í töflu 8 hér að framan kostaði það Íslandspóst ■■■ milljónir króna árið 2015 að dreifa bréfum á landsbyggðinni, utan dreifbýlis. Þar áttu þá heima 30% landsmanna. Sama ár kostaði ■■■ milljónir króna að dreifa bréfum til þeirra 5% landsmanna sem áttu heima í sveitum. Af þessu má ráða að árið 2015 hafi verið tæpum 500 milljónum króna dýrara að dreifa pósti í sveitum en ef dreifingarkostnaður á íbúa hefði verið svipaður þar og annars staðar á landsbyggðinni. Töflur 9 og 10 skýra betur þessa reikninga.

Tafla 9. Dreifingarkostnaður á prósent íbúafjölda 2015, milljónir króna

	Kostnaður (milljónir kr.)
Landsbyggð, utan dreifbýlis	23
Dreifbýli	121
Mismunur	98

Heimild: Tafla 8, eigin útreikningar.

Í apríl 2016 var hætt að dreifa pósti í sveitum á hverjum virkum degi. Í níu mánuði af tólf mánuðum ársins 2016 var póstur því aðeins borinn út annan hvern dag í sveitum landsins. Kostnaður vegna landpósta, sem dreifa pósti í sveitum, minnkaði um 120 milljónir króna frá 2015 til 2016 (Sólveig Þrastardóttir, Íslandspósti, tölvupóstur 21. febrúar 2017), en á heilu ári sparast sennilega um 200 milljónir króna við breytinguna (Íslandspóstur, 2017). Umframkostnaður við að dreifa pósti í dreifbýli fór sennilega niður í um 305 milljónir króna á ári eftir að hætt var að bera út póst á hverjum degi í sveitum.³

Tafla 10. Kostnaður við að dreifa pósti í dreifbýli umfram kostnað annars staðar á landsbyggðinni, milljónir króna.

	Kostnaður (milljónir kr.)
Umframkostnaður á % mannfjöldans	98
Kostnaður vegna 5%, sem eiga heima í dreifbýli	492
Sparnaður eftir að hætt var að dreifa pósti á hverjum degi	200
Umframkostn. eftir breytingu, m.v. 8% fjármagnskostnað	305

Heimildir: Töflur 8 og 9 o.fl., eigin útreikningar.

Eftir er að segja til um það hvort breytingin hafði í för með sér hreinan hagnað fyrir Íslandspóst, því að óvíst hvaða áhrif breytingin hefur á tekjur fyrirtækisins. Póstmagn í sveitum minnkaði um 8% frá 2015 til 2016, en erfitt er að greina hvort um er að kenna almennri magnminnkun eða áhrifum af skerðingu í þjónustu (Sólveig Þrastardóttir, Íslandspósti, tölvupóstur 21. febrúar 2017). Enn erfiðara er að segja til um áhrif þess að draga meira úr pósthjónustu í sveitum en gert hefur verið. Ef póstsamgöngur eru ekki lengur taldar veita greiða leið að öllum landsmönnum reyna menn kannski samskipti gegnum tölvur og net í staðinn. Pósthjónusta í sveitum getur þannig haft áhrif á alla pósthlutninga. Póstfyrirtæki á frjálsum markaði kunna að bjóða þjónustu á einstökum mörkuðum, þó að beinar tekjur standi ekki undir útgjöldum. En fyrir öllu eru takmörk og Póstdreifing treystir sér ekki til þess að veita slíka þjónustu án styrkja. Evrópusambandið mælist sem fyrr segir til þess að byrði af alþjónustu sé reiknuð sem munur á hreinum kostnaði af henni og hreinum kostnaði á frjálsum markaði. Samanburðardæmið, sem Íslandspóstur notar, er að alveg verði hætt að dreifa pósti um sveitir og heimamenn sæki hann þess í stað í póstafgreiðslur. Með öðrum orðum yrði alveg hætt að *bera út póst* í sveitum landsins. Líklega munar meira en 305 milljónum á kostnaði pósthfyrirtækis við þá tilhögun og því sem nú er kostað til að dreifa pósti um sveitir landsins, en þjónustan er líka miklu minni. Sennilega kæmi slík breyting niður á eftirspurninni. Hugsá mætti sér einhverja millileið, til dæmis að ná niður dreifingarkostnaði með því að nýta ferðir sem gefast um sveitirnar: Skólaakstur, ferðir mjólkurbíla eða jafnvel dreifingu Morgunblaðsins. Talan 305 milljónir sýnir muninn á því sem nú kostar af dreifa pósti um sveitir landsins og því sem það myndi kosta ef það væri jafndýrt og annars staðar á landsbyggðinni. Talan er sennilega nálægt hámarki þess sem gæti komið út úr útboði á póstdreifingu í sveitum – því að vera má að hægt sé að standa betur að henni en nú er gert.

Pósthlutningar hafa minnkað hröðum skrefum víða um heim undanfarin ár. Hér á landi fækkaði bréfum um helming frá 2005 til 2015 (Íslandspóstur, 2015). Burðargjöld hafa á móti hækkað hratt. Frá byrjun árs 2013 og fram í desember 2015 (fyrir verðhækkun sem þá var) hækkuðu

³ Við endanlega útkomu hefur tæplega 15 milljónum króna verið bætt við vegna þess að reiknað er með 8% fjármagnskostnaði, nokkru hærri en Íslandspóstur gerir í útreikningum sínum.

burðargjald á A-pósti um 24% umfram vísitölu neysluverðs. Ekki liggja fyrir athuganir á því hvernig Íslendingar bregðast við verðhækkunum á pósti, en erlendar rannsóknir benda til þess að verðteygningin sé vel undir einum. Með öðrum orðum aukast tekjur póstoffyrirtækja þegar verð hækkar. Reynslan héðan er í samræmi við þetta. Á árunum 2013 til 2015 jukust tekjur Íslandspósts af þeim hluta alþjónustu sem hann hefur einkarétt á um 7½% umfram vísitölu neysluverðs (Íslandspóstur, 2015). Frá 2015 til 2016 jukust rekstrartekjur Íslandspósts í heild um 10% umfram verðbólgu (fréttatilkynning um afkomu Íslandspósts 2016). Fækkun bréfa hlýtur að vera áhyggjuefni fyrir Íslandspóst, en enn sem komið er hefur hún ekki kippt fótunum undan starfsemi.

Alþjónusta, samkeppnishluti

Í reglugerð um alþjónustu og framkvæmd póstpjónustu er alþjónustu lýst. Undir hana fellur flutningur:

- „ - bréfa og orðsendinga með utanáskrift
- markpósts og annarra sendinga með utanáskrift
- rekjanlegra sendinga
- tryggðra sendinga
- Fjármunasendinga
- blindrasendinga allt að tveimur kílóum
- pakkasendinga allt að tuttugu kílóum“

(5 grein reglugerðar nr. 364/2003 með breytingum skv. reglugerð 868/2015).

Ríkið hefur einkarétt á að flytja bréf sem eru minna en 50 g, ef burðargjald er ekki þeim mun hærra, eins og áður kom fram. Allir geta boðið aðra þætti alþjónustu. Hér má því draga ályktanir af framboði einkafyrirtækja. DHL og UPS dreifa pökkum frá útlöndum um land allt, auk Íslandspósts. Póstdreifing dreifir blöðum og tímaritum og fjölpósti í gegnum eigið dreifikerfi á höfuðborgarsvæðinu og á Akureyri. Á heimasíðu fyrirtækisins segir að það keyri út vörur og sendingar til fyrirtækja og fólks á höfuðborgarsvæðinu. Utan höfuðborgarsvæðis og Akureyrar flytur Póstdreifing sendingar af öllu tagi yfir 50 g, ýmist með eigin starfsmönnum eða verktökum, þar á meðal Íslandspósti. Þjónustan er þó sem stendur bundin við fjölsendingar, en ekki einstaka böggla. Það gæti breyst ef einkaleyfi Íslandspósts á sendingum bréfa verður afnumið. Í svari framkvæmdastjóra Póstdreifingar við fyrirspurn Hagfræðistofnunar kemur fram að fyrirtæki myndi þá bjóða alla póstpjónustu, en sennilega þó ekki allan A-póst. Borið yrði út um allt land, nema í sveitum – í fyrstu atrennu (Hannes Hannesson, tölvupóstur 10. febrúar). Í þessu virðist vera falin öll póstpjónusta þar sem samkeppni er nú leyfð – fyrir utan sveitirnar. Rétt er að minna á í þessu sambandi að pakkasendingum hefur fjölgað undanfarin ár hjá Íslandspósti, þrátt fyrir samkeppni (fréttatilkynning um afkomu Íslandspósts 2016). Fjallað var um alþjónustubyrði vegna póstflutninga í sveitum hér að framan.

Íslandspóstur telur ýmislegt „smálegt“ til byrði af alþjónustuskýldu. Þetta eru sendingar fyrir blinda, sem fyrirtækið má ekki taka gjald fyrir, gæðamælingar, sem séu tíðari en ella, kröfur um dagstimplun og bókhaldslegan aðskilnað einkaleyfisskýldrar þjónustu, annarrar alþjónustu

og annarrar starfsemi. Samtals taldi Íslandspóstur kostnað af þessum völdum [REDACTED] [REDACTED] árið 2014, eins og fram kemur í töflu 3. Þessir liðir veða ekki mjög þungt í heildarmyndinni og hafa ekki verið skoðaðir í þaula hér, en ekki þarf að efast um að sumir þeirra, að minnsta kosti, feli í sér raunverulega byrði fyrir Íslandspóst.

Eins og áður hefur verið dregið á hélt Íslandspóstur því um tíma fram að alþjónustuskyldan þvingaði hann til þess að reka fleiri pósthús en ella væri. Fyrirtækið taldi kostnaðarbyrði af fyrirkomulagi afgreiðslustaða nema [REDACTED] árið 2014. Íslandspóstur á að bera áform um að leggja niður pósthús undir Póst- og fjarskiptastofnun (reglugerð nr. 504/2003). Eiginlegum pósthúsum hefur fækkað mikið í Noregi og Danmörku, eins og rakið er framfar í skýrslunni. Þar hefur afgreiðsla póstsins að mestu flust í almennar verslanir. Þetta fyrirkomulag er ódýrara en að halda úti sérstöku pósthúsum. Þjónustan getur jafnvel aukist við þetta, því að verslanir eru oft opnar lengur en pósthúsin. Íslandspóstur hefur einnig rætt póstbíla í þessu sambandi. En samkvæmt upplýsingum frá fyrirtækinu hefur því aldrei verið neitað um að loka afgreiðslustöðvum (Íslandspóstur, svar við fyrirspurnum Hagfræðistofnunar, 18. janúar 2017). Þegar það er haft í huga er erfitt að kenna stjórnvöldum um dýrt afgreiðslunet. Íslandspóstur hefur nú fallist á þetta sjónarmið.

Árið 2015 voru tekjur Íslandspósts af samkeppnishluta alþjónustu rétt tæpir 3 milljarðar króna, samkvæmt starfspáttayfirliti. Þetta eru 43% af veltu fyrirtækisins. Bókfært tap af þessum hluta starfseminnar var rúmlega hálfur milljarður króna, og hafði verið svipað næstu 2 ár á undan. Árið 2015 mátti skýra allt tap fyrirtækisins með samkeppnishluta alþjónustu (Íslandspóstur, 2015).

Tafla 11. Afkoma af samkeppnishluta Íslandspósts 2015, í milljónum króna

Category	Revenue (Million ISK)
[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]

Heimild: Íslandspóstur, svar við fyrirspurnum Hagfræðistofnunar, 2017.

[REDACTED]

[REDACTED] Í afkomunni er talinn hlutur þessara liða í kostnaði við yfirstjórn og reiknaðri árgreiðslu af fjárfestingum (svar Íslandspósts við fyrirspurnum Hagfræðistofnunar, afhent 18. janúar 2017). Tölurnar sýna því afkomu með fjármagnskostnaði, eins og fyrirtækið reiknar hann. Á fundi forystumanna Íslandspósts með starfsmönnum Hagfræðistofnunar 18. janúar 2017 kom fram að mikill halli væri af vörusendingum frá Kína vegna óhagstæðra alþjóðasamninga um burðargjöld. Væri í reynd um að ræða niðurgreiðslur á útflutningi Kínverja. Ekki er ljóst hvort þetta skýrir að einhverju

leyti halla á árituðum sendingum og rekjanlegum bréfum frá útlöndum. Hagfræðistofnun bað um nánari skýringar á miklum halla af þessari starfsemi, en svar hefur ekki borist þegar þetta er ritað. Mörg fyrirtæki flytja böggla hingað frá útlöndum. Þetta er sú pósthöfnun sem mest gróska er í um þessar mundir. Hún mundi ekki leggjast af þótt alþjónustuskyldu yrði aflétt af Íslandspósti. Erfitt virðist að réttlæta að ríkissjóður borgi með þessari starfsemi, enda verður ekki séð að Íslandspóstur hafi farið fram á það.

Samanburður við mat á alþjónustubyrði í grannlöndum

Rekstrarkostnaður Íslandspósts árið 2013 var samkvæmt rekstrarreikningi tæpir 6,5 milljarðar króna, en fyrirtækið taldi kostnað sinn af kvöð um alþjónustu vera tæpar 1.200 milljónir króna það ár. Þetta eru um 18,5% af heildarrekstrarkostnaði fyrirtækisins það ár. Í yfirliti um afkomu starfspátta í ársreikningi 2015 eru rekstrartekjur ársins 2013 taldar nokkru meiri en í ársreikningnum sjálfum. Rekstrartekjur af alþjónustu eru þar sagðar 5,3 milljarðar. Mat Íslandspósts af alþjónustubyrðinni er 23% af þeirri tölu.

Fjallað er um kostnað af alþjónustu í pósthöfnunum annars staðar á Norðurlöndum í sérstökum kafla. Í Svíþjóð eru gerðar svipaðar kröfur um alþjónustu og hér á landi. Ekki verður séð að ríkið styðji sænska Póstinn með fjárförum vegna þessa. Svíþjóð er þó að stórum hluta mjög strjálbýll, rétt eins og Ísland. Á hitt ber að líta, að Svíar nota pósthöfnunustu mun meira en margar aðrar þjóðir. Á fyrri hluta áratugarins sendu Svíar og Norðmenn meira en helmingi meira (100%) af bréfum en Íslendingar og Danir (Áskell Jónsson, 2015). Í Noregi voru til skamms tíma gerðar nokkru meiri kröfur um alþjónustu í pósthöfnunum en hér á landi. Árið 2010 taldi norski Pósturinn kostnað vegna alþjónustu vera um 500 milljónir norskra króna á ári, eða um 2% af tekjum Póstsins. Í Danmörku voru gerðar svipaðar kröfur um alþjónustu og í Noregi fram á árið 2016. Samkvæmt úrskurði Samgöngustofu Dana árið 2011 var framlag ríkisins vegna alþjónustu 200 milljónir króna á ári, eða um 2% af hreinni veltu danska Póstsins. Þá má nefna að nokkurra ára gömul athugun ráðgjafarfyrirtækis bendir til þess að byrði af alþjónustu í Evrópusambandinu sé um 5,5% af heildarkostnaði við hana (Frontier Economics, 2013). Miðað veltu ársins 2015 ætti alþjónustubyrði á Íslandi þá að vera 300-350 milljónir króna á ári. Stór hluti landsins er mjög strjálbýll, sem kunnugt er, og því mætti ef til vill búast við að byrðin sé þyngri hér á landi, þó að tveir þriðju landsmanna búi reyndar á mjög litlu svæði.

Ályktanir um fyrstu sviðsmynd

Mjög dýrt er að dreifa pósti í sveitum Íslands, þar sem 5% landsmanna eiga heima. Vart fer á milli mála að kostnaður Íslandspósts af því að dreifa pósti þar er meiri en tekjur hans af flutningunum. Þá leikur vafi á að markaðslegar forsendur séu fyrir því að flytja A-póst, sem dreift er daginn eftir að hann er lagður í póst. Blindrasendingar og fleiri kvaðir hafa líka í för með sér útgjöld fyrir Íslandspóst. Virðist af þessu mega draga þá ályktun að alþjónustubyrði Íslandspósts árið sé um þessar mundir nálægt því sem hér segir í töflu 12.

Tafla 12. Alþjónustubyrði, óbreyttar kröfur, milljónir króna á ári miðað við veltutölur ársins 2015

	Fjárhæð (milljónir kr.)
Dreifing í sveitum	allt að 305
Krafa um A-póst	allt að 126
Blindrasendingar og fleira	20
Alls	allt að 450

Heimild: Mat Hagfræðistofnunar.

Styrkþörfin kann að aukast ef pósthlutningar halda áfram að dragast saman, en sú ályktun verður þó ekki dregin af starfspáttayfirliti Íslandspósts frá árunum 2013 til 2015.

Önnur sviðsmynd – danska kerfið

Danir breyttu nýlega formi á pósthjónustu sinni, þannig að allur almennur póstur skal borinn út innan 5 daga frá því að hann er settur í póst (í reynd tvisvar í viku). Auk þess býðst fólki að senda hraðbréf, en meira en þremur sinnum meira kostar undir þau en almenn bréf. Þyrfti íslenska ríkið að borga með slíku fyrirkomulagi? Hraðbréf eru ekki talin með í alþjónustu í Danmörku, en kveðið er á um þau í lögum um pósthlutninga. Ekki er víst að þau standi að fullu undir sér, að minnsta kosti væri dýrt að fara með eitt og eitt hraðbréf um íslenskar sveitir. En slíka þjónusta væri sennilega hægt að bjóða í öðrum landshlutum án þess að borga þyrfti með henni. Framkvæmdastjóri Póstdreifingar segir að án efa gæti fyrirtækið flutt almennan póst, án ríkisstyrkja, með danska kerfinu, en skoða þyrfti dreifingu í sveitum betur, með betri upplýsingum um magn (Hannes Hannesson, tölvupóstur, 10.2.2017). Þessi ummæli eru í samræmi við það sem fram kom hér á undan. Ríkið þyrfti að líkindum áfram að borga með pósthlutningum í sveitum eftir að skipt yrði yfir í danska kerfið. Þá fækkar pósthferðum þar úr 2½ á viku í 2 og farið yrði með meiri póst í hverri ferð. Ef gert er ráð fyrir að umframkostnaður af pósthjónustu í sveitum stafi aðeins af löngum pósthferðum virðist ekki fjarri lagi að ætla að halli á pósthlutningum þar verði nálægt 240 milljónir króna á ári í danska kerfinu. Sparnaðurinn er meiri en þegar pósthferðum í sveitum fækkaði úr 5 í 2½ á viku, því að þær ferðir, sem þá féllu niður, voru aðeins með A-póst. Þá má reikna með lítilli háttar skalahagkvæmni af því að fara með meiri póst í hverri ferð en áður. Hér er gert ráð fyrir að eftirspurn eftir pósthlutningum breytist ekki, en um það er mjög erfitt að fullyrða. Áður kom fram að samkvæmt skoðanakönnunum leggja margir Íslendingar ekki mikið upp úr hraðri pósthjónustu. Hins vegar taka margir A-póst fram yfir B-póst á því verði sem nú er í boði. Mjög erfitt er að segja nokkuð til um hvaða áhrif skerðing á þjónustu hefur á eftirspurn. Ef eftirspurn minnkar verður dýrara að senda hvert bréf, samanber þá niðurstöðu, sem hér hefur verið vitnað til, að þegar póstmagn vaxi um 1% aukist heildarkostnaður við þjónustuna um 0,65% (Nera Economic Consulting, 2004). Áfram yrði pósthlutningur fyrir blinda styrktur, auk þess sem fyrirtæki sem færi með alþjónustu bæri kostnað af ýmsum fleiri skyldum. En þessi stuðningur yrði ódýrari en áður, því að ferðum með póst fækkar um meira en helming. Alls gæti þörf fyrir stuðning orðið 250 milljónir króna á ári, eða ríflega það - að því gefnu að eftirspurn breytist ekki að neinu ráði.

Þriðja sviðsmynd – almennur póstur borinn út einu sinni í viku

Nú er póstur borinn út helmingi sjaldnar en í dæminu á undan. Almennur póstur er aðeins borinn út einu sinni í viku, en ekki tvisvar. Að auki yrði enn boðin hraðþjónusta. Meginmunurinn á þessari sviðsmynd og dönsku leiðinni er að kostnaður minnkar við að bera út póstinn, því að bréfum í hverri ferð fjölgar. Enn þyrfti þó að borga með póstdreifingu í dreifbýli. Stuðningurinn

er reiknaður á sama hátt og áður og gert ráð fyrir að umframkostnaður af því að bera út póst í sveitum stafi aðeins af löngum fjarlægðum þar. Þar sem ferðum með almennan póst fækkar um helming, en bréfum fjölgar í hverri ferð, virðist ekki fjarri lagi að umframkostnaður minnki um helming, eða rétt ríflega það. Þörf fyrir stuðning gæti farið í um 120 milljónir króna á ári - ef eftirspurn breytist ekki, en það er alveg óvíst. Mikil óvissa er um kostnaðarmat á sviðsmyndum 2 og 3.

Útboð á póstpjónustu

Töluverð óvissa er um mat á alþjónustubyrði. Og annað vandamál fylgir því fyrirkomulagi að greiða kostnað vegna alþjónustubyrði úr ríkissjóði: Þá er lítil hvatning er til þess að leita uppi ódýrari leiðir til þess að vinna verkin. Umframkostnaður er einfaldlega bættur. En til er leið framhjá báðum þessum vandamálum. Fyrir í þessari skýrslu er rætt um *útboð* á opinberri þjónustu. Íhuga ætti kosti þess að bjóða póstdreifingu í sveitum út. Líkast til er auðveldara fyrir lítil fyrirtæki að bjóða í dreifinguna ef hún er boðin út fyrir einstaka landshluta í einu. Sömu leið mætti reyna með A-póst. Ef marka má reynslu af útboðum á annarri opinberri þjónustu er líklegt að útboð leiði til hagkvæmari póstflutninga og sparnaðar fyrir ríkissjóð.

Þörf fyrir A-póst

Samkvæmt skýrslu Alþjóðafjarskiptasambandsins frá 2016 er *netsamband* á meira en 98% íslenskra heimila. Þetta hlutfall er hvergi í heiminum hærra (International Telecommunication Union, 2016). Öll byggð ból á Íslandi hafa aðgang að talsíma og sí tengdu netsambandi. Nánast öll heimili hafa jafnframt aðgang að farsíma- og farnetssambandi. Þá hafa 92% heimila aðgang að háhraðanetsambandi, sem flutt getur yfir 30 Mb/s. Á vegum ríkisins starfar fjarskiptasjóður sem styður uppbyggingu fjarskiptainnviða í dreifbýli. Ríkið lagði 300 milljónir króna til sjóðsins árið 2015, en 500 milljónir 2016. Í skýrslu fjármálaráðuneytisins um Opinber fjármál 2017-2021 kemur fram að stefnt er að því að 90% heimila og vinnustaða eigi kost á 100 Mb/s nettengingu um fastanet árið 2018 og að hlutfallið verði komið í 99,9% árið 2022. Verð á fjarskipta- og póstpjónustu á að vera sambærilegt við það sem best gerist innan OECD (Fjármála- og efnahagsráðuneytið, 2016). Af þessu er ljóst að flestir Íslendingar eru í góðu fjarskiptasambandi. Hægt er að ná samband við alla landsmenn gegnum síma og net, ef þeir vilja á annað borð láta ná í sig. Þessar samskiptaleiðir hafa að miklu leyti leyst af hólmi þörf fyrir hraðar póstsamgöngur. Íhuga þarf hvort almannafé er betur varið í að halda uppi tíðum póstsamgöngum eða góðri nettengingu og símasambandi. Þær aðstæður geta vissulega komið upp að þörf sé á að senda bréf eða vörur hratt. Til dæmis getur þurft að senda lyf með hraði. Því mundu margir vilja eiga kost á hraðþjónustu svipaðri því sem er boðin í Danmörku. Hún er mun dýrari en A-póstur hefur verið. Heilbrigðisyfirvöld gætu kosið að greiða með flutningi lyfja, en þörf fyrir niðurgreiddar hraðbréfasendingar er minni en hún var áður en flestir urðu nettengdir.

Niðurstöður

Hér hefur verið rætt um kostnað ríkissjóðs af því að koma miskmiklum kröfum um alþjónustu í framkvæmd. Niðurstöðum er lýst í töflu 13.

Tafla 13. Kostnaður ríkis af alþjónustu, milljónir króna á ári

	Fjárhæð (milljónir kr.)
Óbreyttar kröfur	Allt að 450
„Dönsk leið“, borið út tvisvar í viku	250
Borið út einu sinni í viku	120

Í fyrsta dæminu stafar kostnaðurinn einkum af tvennu: Póstdreifingu í sveitum og kröfum um að bjóða á hagstæðu verði póst, sem borinn er út daginn eftir að hann er sendur af stað. Íhuga má er hvort rétt er að leggja mikið upp úr að póstur berist á sólarhring þegar auðvelt er orðið að ná sambandi við fólk með öðrum hætti. Í seinni dæmunum tveim er ekki lengur gerð sama krafa og áður um að sendingar berist daginn eftir að þær eru settar í póst. Kostnaður af alþjónustu stafar að langmestu leyti af kröfum um dreifingu pósts í sveitum. Mun meiri óvissa er um kostnað af síðarnefndu leiðunum tveim, en fyrstu leiðinni. En fyrsta talan er einnig óviss. Það stafar til dæmis af því að ekki er mikil hvöt til þess að hagræða í póstrekestri þegar allur kostnaður er greiddur úr ríkissjóði. Í ljósi þess er vert að skoða aðra leið til þess að meta kostnaðinn. Ef alþjónusta er boðin út hagnast póstoffirtæki á að finna leiðir til þess að dreifa pósti á hagkvæmari hátt en nú er gert. Góð reynsla er af því að bjóða út opinbera þjónustu á öðrum sviðum.

Heimildaskrá

- Áskell Jónsson. (2015). *Póstþjónusta í hlekkjum fortíðar*. á Framtíð pósthjónustu, málþing um pósthjónustu á Íslandi, 8. október 2015.
- Bergum. (2008). Calculating the net cost of the USO: *A practical example from Norway*. Í Crew, Kleindorfer og Campbell (ritstj.), Handbook of Worldwide Postal Reform.
- Berlingske. (2016, 27.4.). Der er kun fire posthuse tilbage i Danmark - og de forsvinder snart.
- Buser, Jaag og Trinker. (2008). *Economics of post office networks: strategic issues and the impact on mail demand*. Í Crew, Kleindorfer og Campbell (ritstj.), Handbook of Worldwide Postal reform: Edward Elgar.
- Calzada, Jaag og Trinker. (2009). *Universal Service Auctions in Liberalized Postal Markets - Working Paper 0014*: Swiss Economics.
- Copenhagen Economics. (2008). *What is the cost of Post Denmark's universal service obligation?*
- Crew, d'Alcantara, Kleindorfer, Claeys og Kuypers. (2008). *Economic factors underlying postal reform in the European Union*. Í Crew, Kleindorfer og Campbell (ritstj.) Handbook of Worldwide Postal reform: Edward Edgar.
- Crew, Kleindorfer og Campbell. (2008a). *Postal reform: Introduction*. Í Crew, Kleindorfer og Campbell (ritstj.) Handbook of Worldwide Postal reform: Edward Elgar.
- Crew, Kleindorfer og Campbell. (2008b). *Reform of the United States Postal Service: An unfinished task*. Í Crew, Kleindorfer og Campbell (ritstj.), Handbook of Worldwide Postal reform: Edward Elgar.
- Det kongelige samferdselsdepartement. (2016). *Melding til Stortinget nr. 31, Postsektoren i endring*. Sótt af <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Vedtak/Sak/?p=65622>
- DN.ekonomi. (1.4. 2008). Svenska og danska posten går sammen. Sótt af <http://www.dn.se/ekonomi/svenska-och-danska-posten-gar-samman/>, skoðað 22. jan. 2017
- Extra bladet vefútgáfa. (2016, 1.1.). Nye priser på post: Så dyrt er dit frimærke i dag.
- Fjármála- og efnahagsráðuneytið. (2016). Opinber fjármál 2017-2021, Fjármálastefna og fjármálaáætlun.
- Forbrugerstyrelsen, K.-o. (2007). *Byrden ved befordringspligt til enhedstakster*, Journal nr. 4.
- Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins. (2015). *Rapport fra Kommissionen til Europa-parlament og Rådet, 17.11. 2015*.
- Frontier Economics. (2013). *Study on the principles used to calculate the net costs of the postal USO*.
- Hornafjörður. (2017). Útboð á áætlunarflugi Hornafjörður-Reykjavík. Sótt af <http://www2.hornafjordur.is/frettir/2005/02/nr/2299> þann 21. janúar 2017
- International Telecommunication Union. (2016). *Measuring the Information Society Report*.
- Íslandspóstur. (2015). *Ársskýrsla*.
- Íslandspóstur (2017), *Skýrsla Íslandspósts um áhrif fækkunar dreifingardaga í sveitum* – 16. janúar.
- London Economics. (2004). *Study of the Consequences of Further Liberalisation of the Postal Market in Norway*.
- Lovtidende. (29.11. 2011). *Post Danmark, 2012, Delregnskaber for Post Danmarks hovedområder 2011*.
- Nera Economic Consulting. (2004). *Economics of postal services: Final Report*.
- Office of Inspector General. (2016). *Funding the Universal Service Obligation, RARC Report, bls. 31*.
- Office of Inspector General United States Postal Service. (2016). *Funding the Universal Service Obligation*.
- P&T Luxembourg. (2007). Weighted Average Cost of Capital (WACC).

- Panzar. (2008). *Funding universal service obligations*. Í Crew, Kleindorfer og Campbell (ritstj.), Handbook of Worldwide Postal reform., Edward Edgar.
- Perloff. (2014). *Microeconomics with Calculus*. Edinburgh: Pearson.
- Peter Anderson. (2008). *Liberalization and market performance: Towards higher efficiency in Sweden*. Í Crew, Kleindorfer og Campbell (ritstj.) Handbook of Worldwide Postal Reform.: Edward Elgar.
- Post Danmark. (2016). *Delregnskaber for Post Danmarks hovedområder 2015*.
- PostNL (hollenski pósturinn). (2016). *European postal markets*.
- Postnord. (2016). *Post Danmark tager B af brevene og lancerer nyt quickbrev, 31-05-2016*.
- Postnord. (2017). *Regnskabsmeddelelse Q4 2016*.
- Póst- og fjarskiptastofnun. (2014). *Fjárhagsleg byrði Íslandspósta vegna alþjónustuskyldu - viðbótarupplýsingar*.
- Póst- og fjarskiptastofnun. (2015). Ákvörðun nr. 17/2015 um forsendur og niðurstöðu Íslandspósta ohf. á fjárhagslegri byrði vegna alþjónustuskyldna.
- Pósturinn. (2017). Bréfpóstur innanlands, verðskrá mars 2017. Sótt af https://www.postur.is/media/3168/verðskra_mar_2017.pdf þann 12.2. 2017
- Transport- Bygnings- og Boligministeriet. (2016). *Aftale om beforderingspligten 2017-2019 på et liberaliseret postmarked*.
- ValuAdviserAssociates. (2015). *Assessment of WACC Parameters for Australia Post and its Reserved Letters Business as at 23 July 2015*.
- Varian, H. R. (1993). *Microeconomic Analysis* (3. útgáfa). New York: Norton.
- VG-nyheter. (2016, 15.11.). A-posten ryker og 550 mister jobben i Posten: Det er brutalt.
- Weelenius, Foster og Malmberg-Calvo. (2004). Private Provision of Rural Infrastructure Services: Competing for Subsidies, World Bank Policy Research Working Paper 3365.
- Weseth, T. (2010). *Calculation and compensation of USO net costs in Norway*. á 12th Köningswinter Seminar on Postal Economics.
- Willenius. (2002). *Closing the gap in Access to Rural Communications, Chile 1995-2002, World Bank Discussions Paper no. 430*.
- Þóra Ásgeirsdóttir. (2015). *Niðurstæða könnunar á þjónustubörf*. á Framtíð póstpjónustu, málþing um póstpjónustu á Íslandi, 8. október 2017.

Íslensk lög og reglugerðir, úrskurðir og fleiri lagaleg málefni

- Lög um breytingu á lögum nr. 2/1995, um hlutafélög með síðari breytingum, nr. 89, 2006 lög nr. 19/2002 um póstpjónustu
- Innanríkisráðuneytið, reglugerð nr. 364/2003
- Innanríkisráðuneytið, reglugerð nr. 868/2015
- lög nr. 31/1940
- Úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála, 2016, úrskurður í máli nr. 7/2015
- Póst- og fjarskiptastofnun, ákvörðun nr. 2 og 26/2015
- reglugerð nr. 504/2003

Evrópulög- og reglugerðir og lagaleg málefni utan Íslands

- Europa-parlamentets og ráðets direktiv, 97/67/EF
- Europa-parlamentets og ráðets direktiv, 2002/39/EF
- Europa-parlamentets og ráðets direktiv, 2008/6/EF
- Folketingstidende C, 20161, L 14 som vedtaget, Forslag til Lov om ændring af postloven, vedtaget 29. november 2016
- Europa-parlamentets og ráðets direktiv, 2008/6/EF

